



**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**  
**POSGRAP - PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**  
**PPGEO - PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**

**POLÍTICAS PÚBLICAS E TRABALHO PRECÁRIO: A RETÓRICA DA  
“AUTONOMIA EMPREENDEDORA” E A PERMANÊNCIA DO DESEMPREGO**

**VANESSA DIAS DE OLIVEIRA**

**São Cristóvão/SE, 2017**

VANESSA DIAS DE OLIVEIRA

**POLÍTICAS PÚBLICAS E TRABALHO PRECÁRIO: A RETÓRICA DA  
“AUTONOMIA EMPREENDEDORA” E A PERMANÊNCIA DO DESEMPREGO**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe, na linha de pesquisa Análise Regional, em cumprimento aos requisitos para a obtenção do título de doutora em Geografia, sob orientação da professora Dr<sup>a</sup>. Josefa de Lisboa Santos, defendida em 13 de março de 2017.

São Cristóvão/SE, 2017

OLIVEIRA, Vanessa Dias de. **Políticas públicas e trabalho precário: a retórica da “autonomia empreendedora” e a permanência do desemprego.** 2017. 300 p. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal de Sergipe, São Cristóvão/SE, 2017.

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Geografia da Universidade Federal de Sergipe, em cumprimento dos requisitos para a obtenção do título de Doutor em Geografia, sob orientação da Professora Doutora Josefa de Lisboa Santos.

Aprovada em: 13/03/2017

#### **BANCA EXAMINADORA**

---

Profª. Drª. Josefa de Lisboa Santos/UFS  
Presidente

---

Profª. Drª. Ana Patrícia Dias Sales/UFRN  
1º Examinadora Externa à Instituição

---

Profª. Drª. Christiane Senhorinha Soares Campos/UFS  
2º Examinadora Externa ao Programa

---

Profª. Drª. Vera Núbia Santos/UFS  
3º Examinadora Externa ao Programa

---

Profª. Drª. Alexandrina Luz Conceição/UFS  
4º Examinadora Interna ao Programa

*Esta canção  
É mais que uma canção  
Quem dera fosse uma declaração de amor  
Romântica  
Sem procurar a justa forma  
Do que me vem de forma assim tão caudalosa  
Te amo, te amo  
Eternamente te amo  
Se me faltares  
Nem por isso eu morro  
Se é pra morrer  
Quero morrer contigo  
Minha solidão  
Se sente acompanhada  
Por isso às vezes sei que necessito  
Teu colo, teu colo  
Eternamente teu colo  
Quando te vi  
Eu bem que estava certo  
De quem me sentiria descoberto  
A minha pele  
Vais despindo aos poucos  
Me abres o peito quando me acumulas  
De amores de amores  
Eternamente de amores  
Se alguma vez  
Me sinto derrotado  
Eu abro mão do sol de cada dia  
Rezando o credo  
Que tu me ensinaste  
Olho teu rosto e digo à ventania  
Iolanda, Iolanda  
Eternamente Iolanda  
Iolanda  
Eternamente Iolanda  
Eternamente Iolanda (Pablo Milanes).*

*Dedico esta tese para minha mãe Yolanda  
(in memoriam) que na sua trajetória de vida  
mostrou-me o mais belo do ser humano.*

*Para meu pai José Dias, por me ensinar  
muitas coisas...Entre elas, a importância da  
simplicidade e o sentido de comunismo.*

*Para Vívian Karolina: realização do meu  
maior sonho! Amor inefável que alimenta a  
esperança da construção de um mundo  
necessariamente melhor.*

## AGRADECIMENTOS

A escrita desta tese se fez num espaço-tempo de mudanças profundas. Consequentemente, ao escrever esses agradecimentos, as lágrimas escorrem dos olhos. Sua construção não pode ser medida apenas pelo ritmo dos padrões acadêmicos, mas pela sua fusão com a condição social do “ser mulher”. Não é ao título de doutora que se deve o destaque, mas no que a busca por ele me transformou.

Nesta odisséia, quero citar duas mudanças entre tantas. A primeira delas foi me tornar mãe (casar, mudar de cidade e de vida). Este sonho maternal, mais antigo e maior de todos, ocorreu de forma inesperada, intensa e bela, absorvendo-me completamente. O controle do meu tempo de vida passava e ser regido por outros ritmos, por noites sem dormir com a filha e depois com a feitura desta pesquisa. Conciliar as novas atribuições foi prazeroso, mas, sobretudo, desafiador. O meu maior inimigo foi meu próprio cansaço. A finalização alcançada, mais que tudo, é uma vitória sobre ele. A segunda mudança, refere-se ao curso das contradições políticas e econômicas do país que culminaram com o golpe (parlamentar/jurídico/midiático) de 2016. O constrangimento, a sensação de impotência e a tristeza generalizada, que muitos e muitas como eu sentiram, serviu para lembrar que a barbárie avança com passos largos ao lado do fascismo e todas as formas possíveis de retrocessos.

Persistir só foi possível porque tive ajuda e apoio de pessoas extraordinárias que quero apresentá-las em sintonia com os trechos da música “Trem-Bala de Ana Vilela”:

***Não é sobre ter todas as pessoas do mundo para si. É sobre saber que em algum lugar alguém zela por ti. É sobre cantar e poder escutar mais do que a própria voz. É sobre dançar na chuva de vida que cai sobre nós...***

Duas lagartenses fizeram o bem de atravessar meu caminho.

Para a primeira delas, **Josefa de Lisboa**, falta-me um adjetivo para exprimir o que ela representa como ser humano e para a realização-finalização desta tese. Além da capacidade teórica, leitura de totalidade e facilidade de ver a essência das contradições, a sua amizade, humanidade, paciência e cuidado foram imprescindíveis para que, nesta árdua trajetória, eu tivesse ânimo. Descortinar as contradições do

sistema público de emprego foi mais fácil contigo. Esta vitória eu divido com você, com muito orgulho e amor!!! Muito obrigada!

Meu segundo passo é agradecer a alguém que no curso da morada em Lagarto entrou em minha vida, na minha casa e no coração da minha família: **Odildes França** a “Dudui” de Vívian. Você foi e é uma irmã, amiga e mãe da minha filha. Não existe nada no mundo capaz de explicar o quanto foi bom ter você cuidando e amando a nossa nenê enquanto eu estudava. Este foi o jeito que a vida arrumou de te tornar mãe. Divido com você a construção da maternidade, para no amor, somarmo-nos. Igualmente agradeço ao seu companheiro Josuel, por apoiar você e receber a minha filha como dele também.

*... É saber se sentir infinito. Num universo tão vasto e bonito. É saber sonhar. E, então, fazer valer a pena cada verso daquele poema sobre acreditar...*

Mais uma vez Lagarto. Da dissertação pesquisada para a tese como morada, lá está ele: **Carlos Kleber**. O saber sonhar fundiu-se com o ter que acreditar e gerou: **Vívian Karolina** e a nossa vida em família. Obrigada pelo companheirismo e paciência. Sem vocês, meus grandes amores, esta vitória não teria sentido algum!

*... Não é sobre chegar no topo do mundo e saber que venceu. É sobre escalar e sentir que o caminho te fortaleceu. É sobre ser abrigo e também ter morada em outros corações. E assim ter amigos contigo em todas as situações...*

Aos amigos e amigas, grata pela torcida, compreensão da ausência, e pelos desabafos. O amor que nos une é livre. **Marcléia Elias**, tão igual e tão diferente, tão próxima, mesmo estando distante espacialmente. É tão bom tê-la, ouvi-la. Com você aprendi o sentido do amor entre amig@s. Grata sou também à minha “delícia” da Bahia: **Jânio Santos**, por estar sempre junto, mesmo em outro estado. Você é um geógrafo que comprime literalmente o espaço pelo tempo. Agradeço com igual estima aos que também me inspiram: **Ana Patrícia, Neila, Comadre Elaine** e aos demais que a Geografia me deu o prazer de conhecer (**João, Manu, Ceição, Nilza, Suzane, Sócrates e Marco**) e tantos outros...

*... A gente não pode ter tudo. Qual seria a graça do mundo se fosse assim? Por isso, eu prefiro sorrisos. E os presentes que a vida trouxe para perto de mim...*

Minhas manas: **Valéria, Vanice e Vaneide**. Amo tanto!!! Agradeço por multiplicarem nosso amor com meus sobrinhos lindos: **Enzo, Ádler, Tírzah e Uyrá**. É bom saber que vocês estão sempre aí, apoiando, torcendo, por vezes, sofrendo também. Vocês me fazem muito feliz. Nice, mais uma vez obrigada pelas tabelas, pela prestatividade incondicional. Estendo o agradecimento para meu tio **Elias** pela torcida e meu cunhado **Silvio Neto**.

*... Não é sobre tudo que o seu dinheiro é capaz de comprar. E sim sobre cada momento sorriso a se compartilhar. Também não é sobre correr contra o tempo para ter sempre mais. Porque quando menos se espera a vida já ficou para trás...*

Aos amigos da Geografia do Campus de Itabaiana: **Marleide** (por ser tão doce, humana, presente); **Hunaldo** querido: sempre disposto, tranquilo, fazendo os mapas, dividindo disciplina; **Daniel Almeida** por saber exatamente o que estou sentindo, pois acabara de passar pelo mesmo. Foram muitas angústias socializadas. Dividir com vocês e **Josefa** a responsabilidade de construção da Geografia crítica em Itabaiana é maravilhoso, vocês tornam a vida acadêmica suave, prazeroza.

Para **Alexandrina Conceição**, primeira e grande referência na Geografia. Sempre aprendo muito com sua grandiosidade teórica. Muitos dos escritos desta tese, foram fruto de ensinamentos teus.

*.... Segura teu filho no colo sorria e abraça seus pais enquanto estão aqui. Que a vida é trem-bala parceiro, a gente é só passageiro prestes a partir...*

Vocês são a base da essência do amor que emana em mim:

**Vívian Karolina** perdoe-me por ter tido menos oportunidade de pegá-la no colo (neste lapso de doutoramento), pela ausência que se dava na presença do quarto fechado para leitura e escrita. Os livros rabiscados e retirados de lugar, foram sua forma de protesto. **Mainha**, cuja falta nunca é preenchida, nos deixou a certeza que o amor é imortal. **Painho**: vulgo “Pai Dias”, por ter se tornado pai e mãe depois da viuvez, por toda demonstração de amor que fortalece.

*...Laiá, laiá, laiá, laiá, laiá, Laiá, laiá, laiá, laiá, laiá...*

Agradeço de forma carinhosa às professoras doutoras **Christiane Senhorinha** e **Vera Núbia** pela dedicação e sugestões valiosas na qualificação do doutorado.

Os agradecimentos vão também aos colegas professores do Departamento de Geografia da UFS de Itabaiana. Um cheiro em **Cristiano Aprício**, pela atenção em todas as necessidades que apareceram e para **Angélica e Amanda** por toda prestatividade. Gostaria igualmente de agradecer aos **alunos e alunas** do Campus de Itabaiana, pela compreensão, apoio e torcida. Especialmente para **Morgana, Genivânia e Bruno**.

Aos colegas de turma do **PPGEO**, aos professores, bem como aos funcionários, notadamente **Mateus e Everton**, deixo aqui meu obrigada.

Muito agradecida também sou a **Luís Moura** do Dieese, **Yolanda** da Prefeitura de Aracaju, **Socorro** da CARE e a coordenação da FUNDAT- Aracaju.

Deixo minha gratidão aos demais que torceram e acreditam em mim. Fico na certeza que esta finalização foi apenas um ritual acadêmico, as reflexões necessariamente continuam e iluminam novos horizontes de pesquisas.



## EPÍGRAFE

A música alimenta a alma, a vida e nos ajuda a suportar estes tempos tenebrosos...

*Eu fico com a pureza das respostas das crianças:  
É a vida! É bonita e é bonita!  
Viver e não ter a vergonha de ser feliz,  
Cantar,  
A beleza de ser um eterno aprendiz  
Eu sei  
Que a vida devia ser bem melhor e será,  
Mas isso não impede que eu repita:  
É bonita, é bonita e é bonita!  
E a vida? E a vida o que é, diga lá, meu irmão?  
Ela é a batida de um coração?  
Ela é uma doce ilusão?  
Mas e a vida? Ela é maravilha ou é sofrimento?  
Ela é alegria ou lamento?  
O que é? O que é, meu irmão?  
Há quem fale que a vida da gente é um nada no mundo,  
É uma gota, é um tempo  
Que nem dá um segundo,  
Há quem fale que é um divino mistério profundo,  
É o sopro do criador numa atitude repleta de amor.  
Você diz que é luta e prazer,  
Ele diz que a vida é viver,  
Ela diz que melhor é morrer  
Pois amada não é, e o verbo é sofrer.  
Eu só sei que confio na moça  
E na moça eu ponho a força da fé,  
Somos nós que fazemos a vida  
Como der, ou puder, ou quiser,  
Sempre desejada por mais que esteja errada,  
Ninguém quer a morte, só saúde e sorte,  
E a pergunta roda, e a cabeça agita.  
Fico com a pureza das respostas das crianças:  
É a vida! É bonita e é bonita!  
É a vida! É bonita e é bonita!*

(O que é? O que é? GONZAGUINHA

## RESUMO

Diante o desastroso quadro do desemprego uma ideologia se difunde nas políticas sociais hodiernas: a do trabalho “autônomo” como meio de inserção viável para garantir a empregabilidade. Isso se estabelece justamente após os desdobramentos da crise estrutural no Brasil nas décadas de 1980/90, quando a reestruturação produtiva e todo seu pacote flexível fundiu o esgotamento do padrão de industrialização com o projeto Neoliberal, desmontando o frágil estatuto de políticas sociais, que mal havia sido implantado após a Constituição de 1988. A financeirização do capital ao impor a reforma administrativa do Estado, os cortes nos gastos sociais, a abertura comercial, as privatizações, a apropriação do fundo público e sobretudo a desregulamentação das relações de trabalho, busca capturar nos territórios mais estratégicos o trabalho mais barato e desprotegido. A barbarização da “questão social” manifesta-se pelo desemprego crônico, terceirização, intensificação das relações informais, piora na qualidade dos postos de trabalho e aumento da pobreza, especialmente nos espaços urbanos. Para enfrentá-la implantou-se no país um sistema público de emprego a partir de 1990 formado por políticas de transferência de renda (abono salarial, seguro-desemprego), intermediação da força de trabalho, estímulo a qualificação profissional além da concessão de crédito via Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER). À vista disso, a tese objetivou desvelar o papel das políticas públicas de “emprego” trabalho e renda, através do maior Programa de combate ao desemprego da América Latina o PROGER (Programa de Geração de Emprego e Renda – Urbano) no recuo ou favorecimento do crescimento da superpopulação relativa. O fundamento teórico marxiano/marxista aliado as pesquisas e informações no Fundo de Amparo ao Trabalhador, Ipea, Dieese, IBGE, das entrevistas com gestores municipais e dos trabalhadores excluídos do PROGER-Urbano em Aracaju/SE, permite afirmar que a política de concessão de crédito opera em duas linhas e não atingem os sujeitos mais vulneráveis, sendo inócua no combate mínimo ao desemprego. Os princípios de gestão do Proger-Urbano tem dependência da burocracia das instituições financeiras (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, etc.), e as próprias condições de funcionamento do mercado de trabalho brasileiro, cuja precariedade e informalidade são traços essenciais, afinam-se à acumulação financeira predatória, impedindo a geração de trabalho e renda nos moldes propostos pelo programa. Na realidade aracajuana os “inempregáveis”, que sobrevivem à margem das políticas de mercado de trabalho, ingressam na incerteza de ocupações informais, vinculadas ao “terceiro setor” por meio do trabalho “voluntário e solidário”, caso da Cooperativa dos Agentes de Reciclagem (CARE). Os demais trabalhadores que permanecem sem ocupação buscam a intermediação de “mão-de-obra” para disputar as vagas no mercado de trabalho; acabam sendo canalizados para a formação de cursos técnicos de qualificação oferecidos pelo SINE/FAT na Fundação Municipal do Trabalho, ou permanecem desempregados, avolumando o contingente funcional ao capital. A subsunção real, camuflada pelo contra-proprioismo, assume uma feição de tal modo reificada, que obscurece a função do Estado e do capital no controle do trabalho, permitindo a extração da mais-valia absoluta e relativa em novos formatos, favorecida pelo aumento dos “inempregáveis”.

Palavras-chave: Estado x Trabalho; Políticas de mercado de trabalho. Empreendedorismo; Precariedade; PROGER-Urbano.

## ABSTRACT

In the face of the disastrous picture of unemployment, an ideology is spreading in today's social policies: that of "autonomous" work as a viable means of insertion to guarantee employability. This comes just after the unfolding of the structural crisis in Brazil in the 1980s and 1990s, when the productive restructuring and all its flexible package merged the depletion of the industrialization pattern with the Neoliberal project, dismantling the fragile status of social policies that, Had been implemented after the 1988 Constitution. The financialisation of capital by imposing administrative reform of the state, cuts in social spending, trade liberalization, privatization, appropriation of the public fund and, above all, the deregulation of labor relations, seeks to capture the most inexpensive and unprotected labor in the most strategic territories. The barbarization of the "social issue" is manifested by chronic unemployment, outsourcing, intensification of informal relations, worsening job quality and increased poverty, especially in urban spaces. In order to face it, a public employment system was implemented in 1990, consisting of income transfer policies (salary bonus, unemployment insurance), workforce intermediation, stimulation of professional qualification in addition to credit granting through Employment and Income Generation Program (PROGER). In view of this, the thesis aimed to unveil the role of public policies of labor and income "employment", through the largest program to combat unemployment in Latin America PROGER (Program for the Generation of Employment and Urban Income) in the retreat or favoring the growth of relative overpopulation. The marxian/marxist theoretical foundation, combined with research and information in the Worker Support Fund, Ipea, Dieese, IBGE, from interviews with municipal managers and workers excluded from PROGER-Urban in Aracaju / SE, allow us to affirm that the policy of granting credit operates on two lines and does not reach the most vulnerable subjects, being innocuous in the minimum fight against unemployment. The management principles of Proger-Urban depend on the bureaucracy of financial institutions (Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, Banco do Nordeste, etc.), and the working conditions of the brazilian labor market, whose precariousness and informality are traits essential, are related to predatory financial accumulation, preventing the generation of work and income along the lines proposed by the program. In the context of Aracaju, the "non-employable", who survive in the margins of labor market policies, enter into the uncertainty of informal occupations, linked to the "third sector" through "voluntary and solidarity" work, in the case of the Recycling Agents Cooperative (CARE). The other workers who remain unemployed seek the intermediation of labor to compete for jobs in the labor market; end up being channeled to the training of technical qualification courses offered by SINE / FAT at the Municipal Labor Foundation, or remain unemployed, increasing the functional contingent to capital. The real subsumption, camouflaged by counter-propensity, takes on such a reified character that it obscures the function of the State and capital in the control of labor, allowing the extraction of absolute and relative surplus value in new formats, favored by the increase of "Non-employable".

Keywords: State vs. Work; Labor market policies; Entrepreneurship; Precariousness; PROGER-Urban.

## RESUMEN

Ante el desastroso escenario de paro una ideología se difunde en las políticas sociales hodiernas: la del trabajo “autónomo” como camino por la inserción viable para garantizar el empleo. Eso se establece ciertamente tras los desdoblamientos de la crisis estructural en Brasil en las décadas de 1980/90, cuando la reestructuración productiva y todo su paquete flexible hundió el agotamiento del patrón de industrialización con el proyecto Neoliberal, echando por tierra el frágil estatuto de políticas sociales, que tan pronto había sido insertado tras la Constitución de 1988. Lo financiero del capital al imponer la reforma administrativa del Estado, los cortes en los gastos sociales, la apertura comercial, las privatizaciones, la apropiación del fondo público y sobre todo el desreglamentación de las reglas de trabajo, busca capturar en los territorios más estratégicos el trabajo más barato y desprotegido. La barbarie de la “cuestión social” se manifiesta por el paro crónico, terceirización, intensificación de las relaciones informales, empeora en la cualidad de los puestos de trabajo y aumento de la pobreza, especialmente en los espacios urbanos. Para enfrentarla se implantó en el país un sistema público de empleo a partir de 1990 formado por políticas de transferencia de renta (abono salarial, subsidio al paro), intermediación de la fuerza de trabajo, estímulo a la cualificación profesional además de la concesión de crédito vía Programa de Generación de Empleo y Renta (PROGER). Ante eso, la tesis doctoral objetivó desvelar el papel de las políticas públicas de “empleo” trabajo y renta, a través del mayor Programa de combate al paro de América Latina el PROGER (Programa de Generación de Empleo y Renta – Urbano) en la retirada o favorecimiento al crecimiento de la superpoblación relativa. El fundamento teórico marxiano/marxista aliado a las investigaciones e informaciones en el Fondo de Amparo al Trabajador, IPEA, DIEESE, IBGE, de las entrevistas con gestores municipales y de los trabajadores excluidos del PROGER-Urbano en Aracaju/SE, permiten afirmar que la política de concesión de crédito opera en dos líneas y no afectan los sujetos más vulnerables, siendo inocua en el combate mínimo al paro. Los principios de gestión del Proger-Urbano tiene dependencia de la burocracia de las instituciones financieras (Banco do Brasil, Caja Económica Federal, Banco do Nordeste, etc.), y las propias condiciones de funcionamiento del mercado de trabajo brasileño, cuya precariedad e informalidad son rasgos esenciales, se afinan a la acumulación financiera predatoria, impidiendo la generación de trabajo y renta en los moldes propuestos por el programa. En la realidad aracajuana los “sin empleo”, que sobreviven al borde de las políticas de mercado de trabajo, ingresan en la incertidumbre de ocupaciones informales, vinculadas al “tercer sector” por medio del trabajo “voluntario y solidario”, caso de la Cooperativa dos Agentes de Reciclaje (CARE). Los demás trabajadores que permanecen sin ocupación buscan la intermediación de “mano de obra para disputar las plazas en el mercado de trabajo; acaban siendo canalizados para la formación de cursos técnicos de cualificación ofrecidos por el SINE/FAT en la Fundación Municipal do Trabalho, o permanecen en paro, aumentando el excedente funcional al capital. La subordinación real, camuflada por el contra propismo, toma un aspecto de modo reificado, que oscurece la función del Estado y del capital en el control del trabajo, permitiendo la extracción de la más-valía absoluta y relativa en nuevos formatos, favorecida por el aumento de los “sin empleo”.

Palabras-clave: Estado x Trabajo; Políticas de mercado de trabajo. Emprendedorismo; Precariedad; PROGER-Urbano.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

LISTA DE FIGURAS		
Figura 01	Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda Brasileiro	21
Figura 02	Estrutura de funcionamento do CODEFAT	213
LISTA DE MAPAS		
Mapa 01	Aracaju: vulnerabilidade social e unidades da FUNDAT	246
Mapa 02	Taxa de desocupação de pessoas de 14 anos ou mais em percentual Brasil, 2012	255
Mapa 03	Taxa de desocupação de pessoas de 14 anos ou mais em percentual Brasil, 2016	256
LISTA DE TABELAS		
Tabela 01	PROGER - Distribuição das operações realizadas por setor de atividade e linha de crédito. Brasil 2009 - 2014 (em %)	231
Tabela 02	PROGER - Distribuição dos contratos e dos valores por modalidade Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação 2014 (em %)	233
Tabela 03	PROGER - Número de operações realizadas por setor de atividade e linhas de crédito Brasil 2009 - 2014 (em nº absolutos)	234
Tabela 04	PROGER - Valores efetuados por setor de atividade e linhas de crédito Brasil 2009 - 2014 (em R\$1.000)	235
LISTA DE QUADROS		
Quadro 01	Principais programas federais de emprego trabalho e renda no Brasil	201
Quadro 02	PROGER Urbano - principais programas e linhas de crédito por setor de atividade	217
Quadro 03	Ações da FUNDAT/Aracaju (2013-2016)	250
Quadro 04	Quantitativo de pessoas qualificadas via FUNDAT (2013-2016)	251
LISTA DE GRÁFICOS		
Gráfico 01	Taxa de formalidade da população entre 16 e 59 anos no Brasil	239
Gráfico 02	Aracaju: taxa de desocupação de pessoas de 14 anos ou mais de idade nas capitais brasileiras	252
Gráfico 03	Capitais brasileiras: taxa de desocupação de pessoas de 14 anos ou mais de idade nas capitais brasileiras	253

## LISTA DE SIGLAS

BASA - Banco da Amazônia  
BIRD - Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento  
BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social  
BM - Banco Mundial  
BNB - Banco do Nordeste do Brasil  
BB - Banco do Brasil  
CAPS - Caixas de Aposentadorias e Pensões  
CEF - Caixa Econômica Federal  
CF - Constituição Federal  
CLT - Consolidação das Leis Trabalhistas  
CQT - Círculos de Qualidade Total  
CODEFAT - Conselho Deliberativo do Fundo de Amparo ao Trabalhador  
CDES – Conselho de Desenvolvimento Social e Econômico  
CTB - Central dos Trabalhadores e Trabalhadoras do Brasil  
CUT - Central Única dos Trabalhadores  
CSB - Central dos Trabalhadores Brasileiros  
DIEESE - Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos  
DTI - Divisão Internacional do Trabalho  
DRU - Desvinculação de Receitas da União  
EUA - Estados Unidos da América  
EBES - Estado de Bem-Estar Social  
FAT - Fundo de Amparo ao Trabalhador  
FHC - Fernando Henrique Cardoso  
FGTS - Fundo de Garantia por Tempo de Serviço  
FMI - Fundo Monetário Internacional  
FNT - Fórum Nacional do Trabalho  
FUNPROGER - Fundo de Aval para Geração de Emprego e Renda  
GAAT - Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio  
IAPS - Institutos de Aposentadorias e Pensões  
IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística  
IFO - Instituições Financeiras Oficiais

INPS - Instituto Nacional de Previdência Social  
INSS - Instituto Nacional de Seguridade Social  
IPEA - Instituto de Pesquisas Econômicas e Aplicadas  
LOAS - Lei Orgânica da Assistência Social  
MAPS - Ministério da Previdência e Assistência Social  
MNPN - Mesa Nacional de Negociação Permanente  
NCST - Nova Central Sindical de Trabalhadores  
OIT - Organização Internacional do Trabalho  
ONGS - Organizações Não Governamentais  
OSS - Orçamento da Seguridade Social  
PASEP - Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público  
PNAD - Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios  
PNPE - Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Juventude  
PEA - População Economicamente Ativa  
PEC - Proposta de Emenda Constitucional  
PBF - Programa Bolsa-Família  
PEGN - Pequenas Empresas Grande Negócio  
PIS - Programa de Integração Social  
PLANFOR - Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador  
PME - Pesquisa Mensal de Emprego  
PNQ - Plano Nacional de Qualificação  
PROEMPREGO - Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador  
PRONAF - Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar  
PROGER- Programa de Geração de Emprego e Renda  
PRORURAL - Programa de Assistência ao Trabalhador Rural  
SEBRAE - Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas  
SINE - Sistema Nacional de Emprego  
SPE - Sistema Público de Emprego  
SPETR - Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda

## SUMÁRIO

<b>Reflexões introdutórias .....</b>	<b>17</b>
 <b>CAPÍTULO 1.....</b>	 <b>34</b>
<b>ESTADO, POLÍTICAS SOCIAIS E CONTROLE DO TRABALHO .....</b>	<b>34</b>
 1.1. A teia histórica da relação Capital, Estado e trabalho .....	35
1.2. A gênese da “questão social” e sua regulação pelas políticas sociais: do controle da população excedente à garantia de apropriação do excedente pelo capital .....	49
1.3 A gênese da política social no século XIX e o enquadramento da força de trabalho na exploração mercantil .....	58
 <b>CAPÍTULO 2.....</b>	 <b>70</b>
<b>A FALÁCIA DE UM ESTADO DE “BEM-ESTAR SOCIAL” E SEUS DESDOBRAMENTOS NO BRASIL .....</b>	<b>70</b>
 2.1. Estado de “Bem-Estar Social” e as políticas públicas sociais: o mito da conciliação entre capital x trabalho .....	71
2.2. A especificidade das políticas sociais e da regulamentação do trabalho na experiência brasileira .....	88
 <b>CAPÍTULO 3.....</b>	 <b>107</b>
<b>O NECESSÁRIO HORIZONTE DA PRECARIÉDADE DO/NO MUNDO DO TRABALHO.....</b>	<b>107</b>
 3.1 - De panaceia a veneno para o capital: a constituição funcional do Estado de “Bem-Estar Social” e seu desmonte.....	108
3.2. Crise estrutural e financeirização do capital enquanto novo patamar da desvalorização do trabalho .....	128
3.3. Contra a ideologia do fim do trabalho na base da valorização do capital contemporâneo: plurais formas de exploração .....	144



<b>CAPÍTULO 4.....</b>	<b>160</b>
<b>A REFUNCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE “EMPREGO” NA LEGITIMAÇÃO DA PRECARIEDADE DO TRABALHO .....</b>	<b>160</b>
4.1 - O novo caminho das políticas sociais no mundo do trabalho: narrativas ideológicas na legitimação das políticas de empregabilidade .....	161
4.2 - Novos paradigmas e os limites da emancipação social na leitura das políticas sociais.....	168
4.3. O conteúdo das políticas públicas de “emprego”, trabalho e renda no Brasil após a década de 1990 .....	183
<b>CAPÍTULO 5.....</b>	<b>209</b>
<b>OS DESDOBRAMENTOS DO PROGER-URBANO EM ARACAJU .....</b>	<b>209</b>
5.1 . Os limites do PROGER-Urbano no enfrentamento do desemprego .....	210
5.2 Intervenções nas políticas públicas de trabalho no século XXI e a readequação do PROGER-Urbano .....	224
5. 3 A ilusão do “boom econômico brasileiro” e o PROGER-Urbano em Aracaju	238
5.4 Alternativa de sobrevivência ao desemprego em Aracaju: a informalidade e precariedade do trabalho da/na CARE (Cooperativa dos Agentes de Reciclagem de Aracaju) .....	258
<b>CONCLUSÃO .....</b>	<b>269</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>296</b>

## Reflexões introdutórias

A correspondência entre crise estrutural, financeirização e reestruturação produtiva do capital e seus desdobramentos territoriais e (sociais, políticos, culturais econômicos e ambientais), favoreceu a formação do “pensamento único” de viés Neoliberal, na construção de narrativas contrárias às metanarrativas basilares da modernidade (Iluminismo, Idealismo e Marxismo). Em consequência, a Pós-modernidade se afirma como lógica cultural e ideológica persistente, formadora de “consensos” e permeada de irracionalidades sociais.

Nessa perspectiva é que um conjunto de políticas públicas diversas e sociais será difundida pelo Banco Mundial a partir de 1990, especialmente nos países periféricos (caso do Brasil) para o ajuste econômico de enfrentamento da crise. O foco destas políticas é articulado às necessidades do capital financeiro e do Estado para a subsunção real e ideal<sup>1</sup> do trabalho através de um novo formato de controle. A reestruturação produtiva dilata a força de trabalho para além do espaço da fábrica e tece uma nova divisão social e territorial do trabalho fora dos padrões até então vistos de exploração, inserção e extração da mais-valia.

As expressões mais evidentes deste novo tempo são carregadas de fetiches, tais como: o dinheiro, que se valoriza sem intermédio da produção; o trabalho, que deixa de ser base da produção de valor diante do avanço tecnológico; o Estado, que para ser eficiente precisa ter limite no campo de ações/gastos sociais; um desemprego, que não é fruto da estrutura sistêmica (mas da incapacidade de inserção dos sujeitos inábeis) e uma pobreza que se justifica pela falta de esforço e oportunidades individuais e locais, (considerada inclusive incompetência pelos entes públicos, permitindo o enaltecimento do privado).

O principal problema a ser enfrentado é a grande multidão de inempregáveis, os novos pobres, e para tentar combatê-los, as políticas assumem uma ação de caráter focalizado em grupos e indivíduos, este é o caso do Programa de Geração de Emprego e Renda - Urbano (PROGER-Urbano). Tal política proclama o trabalho gerado nos microempreendimentos, sobretudo informais e se afirma pela vocação dos sujeitos à empregabilidade, que pode ou não ser alcançada a depender do empenho

---

<sup>1</sup> Ainda que a trajetória e objetivo histórico do capitalismo seja a subsunção real, hoje as formas de subsunção não se prendem a este objetivo, ela atinge o plano simbólico e subjetivo, de tal forma eficiente, que escamoteia a contradição capital x trabalho.

e vocação empreendedora dos trabalhadores excluídos ou com dificuldade de inserção a partir da oferta de crédito. Por isso se constituem políticas de inserção no mercado de trabalho e não de emprego, no sentido clássico.

Tanto o PROGER quanto as demais políticas do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda (SPETR) refletem que a atuação do Estado e seus programas no mundo do trabalho é associada à indução da flexibilização e na focalização da atenção pública, que em conjunto produz uma ressignificação do “emprego” não como direito. Esta é a orientação das instituições multilaterais, notadamente o Banco Mundial (BM), Fundo Monetário Internacional (FMI), que via *Consenso de Washington* determinaram um ajuste estrutural dos mercados e economias nacionais.

Com esta nova realidade o trabalho estável, regulamentado, diminui e é substituído pelas diversas formas de “empreendedorismo”, “cooperativismo”, “trabalho voluntário” e “trabalho atípico”. Assim, os princípios que consubstanciam as referidas políticas, não consideram a verdadeira explicação e determinação das causas dos problemas sociais acarretados pelo processo de produção capitalista.

O Estado, como condensador das relações de produção e trabalho e das relações jurídicas que garantem a extração da mais-valia, exerce historicamente o papel de abrir e expandir as fontes de oxigenação do capital, pela regulamentação e barateamento da força de trabalho, aprimorando e criando as legislações que mantêm a sua subsunção de forma intensificada. Reitera-se que foi necessário quase meio século para que no horizonte de sua trajetória, a subsunção real se realizasse em meados do século XX envolvendo de forma desigual e combinada a periferia do capitalista.

A construção desse caminho foi selada pela mistificação de um “Estado social” que permitisse a “concessão” de um lastro civilizatório, (justamente num contexto em que o avanço dos movimentos de resistência dos trabalhadores, inaugurados a partir da Revolução Russa de 1917, alcançavam sua maior amplitude histórica) em sintonia com o posterior crescimento econômico beligerante. O Estado organizou suas ações em função da crise de 1929, sendo responsável pela retomada do desenvolvimento capitalista com o regime de acumulação taylorista-fordista e seu respectivo modo de regulação, garantindo o amortecimento do conflito de classes, (pela cooptação do movimento operário) e servindo aos interesses dos monopólios. Na contrapartida da aceitação da exploração da classe trabalhadora, o núcleo ideológico e conservador

da “era de ouro do capitalismo”, sustentou a visão de um Estado excelso e universalista (mito do Estado de Bem-Estar), que atuaria para a superação das desigualdades por via das políticas sociais, ampliação dos direitos de cidadania e a busca do “pleno emprego”, ainda que restrito à determinados países e setores.

No Brasil, as determinações históricas e particulares de inserção na Divisão Internacional do Trabalho tiveram na dependência e superexploração do trabalho elementos definidores. A relação com a economia mundial se deu pela articulação da escravidão secular e depois por um mercado de trabalho nacional alavancado pela industrialização e engendrado pelo misto de escravidão, estrutura concentrada da terra, e relações informais reproduzidas pelo predomínio de regimes ditatoriais. Logo, o perfil de um Estado social não se realizaria aqui, onde toda intervenção na “questão social” foi pontual e metade da força de trabalho nem sequer conseguiu ser inserida na cobertura das relações básicas de formalização trabalhista.

Superada a fase de excepcionalidade do pós-guerra, a ativação dos limites absolutos das contradições do capital aparece como “fratura exposta”. A revitalização da ordem burguesa se dá de forma intensa após a derrocada do “socialismo”, e se antes esta ordem estava amparada no estatuto do trabalho assalariado, agora passa a procurar nos interstícios da crise estrutural, “um novo formato” de exploração. Desta forma, nega-se ou readequa-se o assalariamento, mas mantém-se intocada as formas essenciais de sujeição do labor ao lado de uma exacerbada superpopulação relativa, que cresce no mesmo nível da incontornabilidade do sistema do capital, em diversas manifestações contemporâneas de pobreza.

*Pari passu* inicia-se o desmonte do estatuto social do Estado e das instituições políticas que te deram sustentação no Pós-Guerra. Dentro desse espectro, passa a ocorrer uma privatização das políticas públicas sociais, inclusive as centradas no universo do trabalho, favorecendo setores de alta rentabilidade financeira, focados na apropriação do fundo público, com intensa velocidade neste início do século XXI.

As consequências da crise no Brasil se deram após o esgotamento do padrão de industrialização nacional quando a financeirização do capital impactou a economia através de um conjunto de reformas que entraram em vigor a partir da década de 1990. A reforma administrativa do Estado brasileiro foi produto do alinhamento da economia do país aos ditames da liberalização fiscal e financeira, vindo acompanhada, conseqüentemente da privatização, da desregulamentação das

relações de trabalho e da implantação do Plano Real. Isso implicaria em um aprofundamento da crise social e da limitação da capacidade do Estado para enfrentar a demanda por proteção social, tendo em vista seu alinhamento ao *Consenso de Washington*.

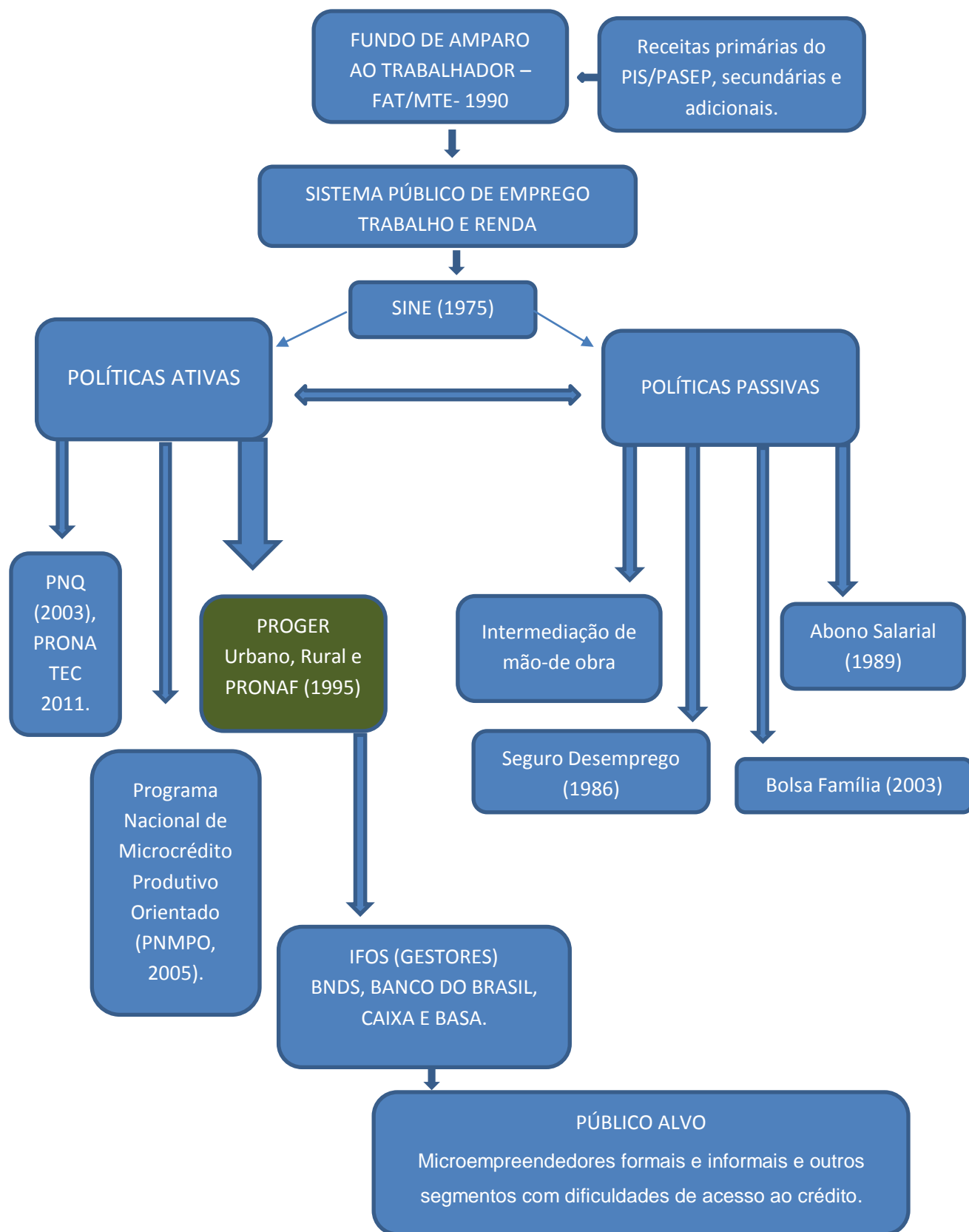
Entre os problemas mais graves situavam-se a estagnação econômica e do PIB (em virtude da administração do superávit e da securitização da dívida pública), a intensificação da informalidade, o desemprego crônico, a queda na qualidade dos postos de trabalho e dos seus rendimentos, o crescimento “patológico” do setor terciário ao lado do excedente de força de trabalho, tudo isso convergiu para agravar as históricas desigualdades sociais e de renda.

Ainda que no Brasil o recorte destas mudanças tenha se dado após a redemocratização política pelos desdobramentos da Constituição Federal de 1988, a face perdulária do Neoliberalismo constituiu-se num obstáculo aos benefícios sociais tardiamente conquistados e foi este justamente o momento de implantação do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda (SPETR) formado por diversas frentes para atuar sobre os sem-emprego.

Deste modo, a necessidade de explicar a dinâmica territorial do trabalho no quadro atual das relações capitalistas no Brasil nos colocou diante do PROGER-Urbano, classificado pelo Ministério do Trabalho e Emprego, como a principal política ativa para o mercado de trabalho nacional e uma das maiores da América Latina.

Deve-se ressaltar que o Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda - SPETR (demonstrado em suas ações centrais na figura 1, pág. 21), é formado por um conjunto de políticas ativas (para atendimento da demanda por trabalho) e passivas (para a proteção mínima do trabalhador). Dentro dele, o PROGER, propõe-se a aumentar o nível de emprego e de salários a partir da oferta de crédito para as pessoas que possuem dificuldade de se inserir no mercado de trabalho e para que os microempreendimentos informais expandam ou mantenham as ocupações já existentes.

**FIGURA 01 – PRINCIPAIS AÇÕES DO SISTEMA PÚBLICO DE EMPREGO TRABALHO E RENDA BRASILEIRO**



Fonte: MTE, 2016. Elaboração própria.

O PROGER se subdivide em PROGER-Urbano, PROGER-Rural e PRONAF e é a principal política ativa<sup>2</sup> do Sistema Público de Emprego por ser a mais antiga na tentativa de geração efetiva de trabalho e pelo montante de recursos destinados em mais de vinte anos de execução. O PROGER-Urbano, criado em 1994 e operacionalizado a partir de 1995, tem o propósito de inserir o trabalhador no mercado de trabalho e incrementar o combate ao desemprego, mediante financiamentos a micro e pequenos empreendedores, nos setores formal e informal da economia. A expectativa do programa é de melhoria das condições de vida dos trabalhadores, em especial os que sobrevivem dos pequenos negócios, através de linhas de créditos especiais<sup>3</sup>.

A partir da realidade de Aracaju, município que desde a década de 1970 possui praticamente a totalidade de sua população concentrada no espaço urbano, objetivou-se compreender como o Estado propala a ideologia empreendedora dentro das ações do Sistema Público de Emprego no enfrentamento do desemprego crônico, via PROGER-Urbano, e de que forma os desdobramentos desta ação conseguem promover ou não a geração de trabalho e renda.

Ressalta-se que o PROGER foi implementado após a primeira ofensiva Neoliberal no Brasil (1990), em que a flexibilização e redução do Estado na regulação da relação capital x trabalho passava a ser o caminho para a geração de trabalho, em consonância com o discurso da qualificação profissional para difusão da empregabilidade. Mas o recorte temporal da pesquisa foi direcionado justamente para século XXI quando o SPETR é reestruturado em sintonia com o lapso “desenvolvimentista” que se situa entre 2003 a 2014 (situação que se fala em “pleno emprego” no país), e também para os anos seguintes, quando o fim deste lapso foi acompanhado da explosão do desemprego.

---

<sup>2</sup> A outra política ativa é baseada na qualificação, instituída na década de 1995 através do Plano Nacional de Qualificação do Trabalhador (PANFLOR), transformada em Plano Nacional de Qualificação (PNQ em 2003) e em Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC 2011). A qualificação não garante por si só o ingresso no mercado de trabalho. Também como política ativa mais recente (2005), o Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO) tem se colocado como uma opção de microcrédito, em que o agente de crédito é um novo elemento de ação através de uma diversidade de instituições, atuando como cooperativas de crédito singulares; as agências de fomento, de que trata a Medida Provisória nº 2.192-70, de 24 de agosto de 2001; as sociedades de crédito ao microempreendedor, de que trata a Lei nº 10.194, de 14 de fevereiro de 2001; as Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público, de que trata a Lei nº 9.790, de 23 de março de 1999 (MTE, 2016).

<sup>3</sup> Ver no anexo Linhas e valores do PROGER.

Reitera-se que Aracaju, de acordo com o índice FIRJAN<sup>4</sup>, havia apresentado crescimento de renda e trabalho a partir de 2009, ocupando o 9º lugar no país e mantendo-se bem colocada nos anos seguintes. Aracaju destacou-se ainda no cenário nordestino em 1º lugar, além de ser apontada pelo discurso governista como “A cidade da qualidade de vida”.

Nesta perspectiva, tivemos como objetivos específicos:

1 - Fazer uma leitura histórica das legislações e políticas sociais direcionadas ao comando mercantil trabalho;

2 - Desmistificar o caráter social do Estado de “Bem-Estar Social”, sem desconsiderar a sua importância e seus rebatimentos na realidade brasileira;

3 - Debater as formas de sujeição do labor em curso, reafirmando a centralidade da teoria do valor trabalho e da apropriação do fundo público no contexto da intensificação neoliberal;

4 - Refutar o discurso da emancipação das políticas sociais, no claro entendimento de que no simulacro de um Estado “mínimo”, permanece o comando hierárquico e funcional do trabalho pelo capital;

5 - Constatar se o PROGER-Urbano têm dado resposta à geração de trabalho pelo estímulo à ideologia empreendedora, observando a realidade de Aracaju;

6 - Esclarecer qual política gestada pelo SPETR prevalece em Aracaju, se são as políticas passivas (de transferência de renda e proteção mínima ao trabalhador como Bolsa-Família e Seguro-desemprego/ Abono Salarial) ou as ativas de fomento à qualificação do trabalhador (estímulo a qualificação de iniciativas do governo federal como o PRONATEC) ou o PROGER-Urbano via crédito;

4 - Identificar os desdobramentos PROGER-Urbano e como os sujeitos não atingidos por esta política se inserem no mundo do trabalho.

Partiu-se do pressuposto de que com o avanço da crise estrutural (cuja expressão mais desumana é o desemprego), o fundamentalismo extremo do mercado

---

<sup>4</sup> Aracaju, no Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), ocupou a nona colocação no país no quesito Emprego e Renda. A pesquisa do FIRJAN se baseia no **Emprego e Renda**, o índice leva em conta o quanto a cidade gera de empregos formais, sua capacidade de absorver a mão de obra local, quanto de renda formal é gerada, os salários médios e a desigualdade social. **Educação**, a Firjan analisa o número de matrículas na educação infantil, a proporção de estudantes que abandonam o ensino fundamental, além da distorção idade-série, o número de professores com ensino superior, a média de aulas diárias e o resultado do IDEB no ensino fundamental. O índice **Saúde** é calculado, por sua vez, com base no número de consultas pré-natal, óbitos por causas mal definidas, óbitos infantis por causas evitáveis e número de internações sensíveis à atenção básica (ISAB).



cria uma hegemonia social de novos valores e expectativas: a abundante força de trabalho expropriada é incentivada para uma nova inserção/adaptação do universo do labor, cuja máxima é o empreendedorismo para alcance do autoemprego. Os nexos desta sociabilidade se revelam em todas as políticas públicas contemporâneas através do papel não “mínimo”, mas incisivo do Estado e seu ofício classista; do crédito como expressão da lógica da acumulação financeira e da subsunção nevrálgica do trabalho velada pela “autonomia”.

A espacialização da barbárie e seu conteúdo, precisam estar mais ainda dissociados da crise do formato social de vida impostos pelo seu gerador: o capital. Ainda que o PROGER-Urbano seja frágil, e não atenda ao que se propõe e nem ao público que se direciona, precisa figurar no rol de políticas públicas, para garantir o controle do trabalho pelo Estado e capital. O desemprego estrutural precisa aparecer como algo corrigível e não engendrado pelo regime de acumulação predominantemente financeiro em crise, mas sim por culpa dos trabalhadores e trabalhadoras que são incapazes de se encaixarem dentro das demandas do mercado.

Desvelar a lógica de funcionamento das políticas públicas na subsunção do trabalho, demandou a compreensão da totalidade das relações através da abordagem marxiana/marxista que foi fundamentada em Marx e Engels (1999); Harvey (2005a); Meszáros (2002;2004); Mascaro (2013) e Lessa (2013).

Compreende-se que é a partir do Estado, como uma instituição “acima” dos interesses de todos, que são estabelecidos os vínculos jurídicos legais que jungem capital x trabalho, sob o estigma do “trabalho independente”. É por meio dele que a separação do político com o econômico permite a valorização do valor, forjando suas formas. Como regulador institucional do conflito de classes, é também através dele que se pode descortinar o ataque aos direitos trabalhistas e sociais contemporâneos (conquistados historicamente com muita luta), e a criação do solo social por onde caminha a precariedade horrenda.

Nessa dimensão não foi possível desvincular a importância da leitura realizada pelo Serviço Social com destaque para a compreensão da “questão social”, da construção dos direitos sociais e trabalhistas e as formas históricas de intervenção do Estado a partir das políticas públicas sociais. A contribuição de Netto (2011; 2012); Yazbec e Silva (2008); Pereira (2009; 2012); Santos (2012); Tavares (2004); Lessa

(2013; 2007), entre outros, foi esclarecedora e necessária para tal fim. O mesmo vale para os pensadores da economia, sociologia, filosofia, como Alves (2007; 2013), Fontes (2010); F. Oliveira (1998; 2003); Antunes (2006; 2007; 2008) Salvador (2010; 2012), etc., cujas análises e base teórica marxiana fundamentam as explicações da reestruturação produtiva no mundo do trabalho e sua centralidade a partir das formas de produção da mais-valia em curso, bem como do valoroso debate do fundo público na acumulação financeira.

A compreensão de totalidade apresentada por Marx (1982), Lefebvre (1973), Novak (2005) e Moraes (1999) permitiu colocar o método dialético como ponto de partida da/na pesquisa à compreensão do concreto como síntese de múltiplas determinações e unidade do diverso presente nas mediações e contradições das formas sociais-espaciais. Esse caminho foi essencial porque o PROGER-Urbano (como forma de minorar o desemprego, é socialmente determinado, traduz a dinâmica das relações de classe no país e em Aracaju, como parte desta totalidade), justamente no momento recente em que o capital “desfigura” a exploração do trabalho, sem negá-la, trazendo a aparência do fetiche de que dinheiro é capaz de gerar dinheiro, e que o trabalho dissolve sua centralidade na produção de mais-valia.

Na perspectiva metodológica do trabalho enquanto totalidade social e principal categoria para a compreensão do mundo moderno foi possível fazer o diálogo com as ciências afins, rompendo com o imperativo de fragmentação das ciências e criando o caminho para a interdisciplinaridade (pela ênfase ao caráter não fragmentado da relação sociedade-natureza mediatizada pelo trabalho), ampliando assim o leque de interpretações para a Geografia.

São variadas as possibilidades de compreensão do mundo a partir da Geografia, oportunizadas por Smith (1988), Harvey (2005a; 2005b), Carlos (2011), Thomaz Júnior (2002), Conceição (2005; 2012), Lisboa (2007) e muitos outros.

Carlos (2011) coloca que a problemática espacial é esclarecedora do processo de reprodução da sociedade apontando contradições desse movimento. Ela permite pensar a orientação do processo constitutivo do espaço, que ao longo do processo histórico o transforma em mercadoria no contexto da lei do valor e, de outro, encontrar os momentos da vida em que o percebido pode construir o caminho da desalienação e de negação-superação do mundo da mercadoria. A autora aponta também a tendência imprescindível ao domínio quase completo da forma mercadoria para as

novas relações socioespaciais entre espaço-Estado, realizadas através de ações políticas que são fundamentalmente espaciais. As políticas públicas sociais se inscrevem em demandas territoriais funcionais à acumulação do capital no contexto da reestruturação produtiva.

Nesta dimensão, Thomaz Júnior (2002) afirma como necessária a possibilidade de entendimento das combinações entre as diferentes faces e aspectos do trabalho (urbano-rural, material-imaterial, produtivo-improdutivo, formal-informal etc.), como forma de superarmos as fragmentações colocadas e reproduzidas pela ciência de maneira geral, uma vez que existe uma complexa trama de relações que imprimem certa plasticidade à nova sociabilidade do trabalho expressa na dinâmica territorial e geográfica da sociedade. Como afirma Thomaz Júnior,

A plasticidade característica ao mundo do trabalho no Brasil nos põem atentos às investigações e à práxis da pesquisa em Geografia. Cada forma de trabalho “requer” uma arrumação espacial específica e há, por sua vez, uma nítida vinculação entre as reformulações que ocorrem no âmbito do trabalho, passando pelas formas proletarizadas (assalariamento clássico), às formas mais expressivas da subproletarização, tais como o trabalho parcial, temporário, domiciliar, informal, etc. Apreender esse processo por meio da “leitura” geográfica é, antes de tudo, aprender a identificar formas, estabelecer parâmetros de localizá-las territorialmente e desvendar o significado dessa ordenação (THOMAZ JÚNIOR, 2004, p. 13).

Sobre este aspecto, essa plasticidade pode ser vislumbrada em três conjunturas políticas e econômicas distintas na escala nacional: a que corresponde a formação do mercado de trabalho brasileiro e as formas de intervenção sobre ele a partir de 1930, alcançando o final da década de 1980; de 1990 até 2002, momento dos primeiros desdobramentos da ofensiva neoliberal e da formação do atual Sistema Público de Emprego no país; e de 2003 até os dias atuais, passando pelas intervenções sociais do início do século até a reversão do ciclo de expansão com os rebatimentos do golpe parlamentar de 2016, quando se dá uma rápida e profunda reforma ultraneoliberal da economia e do Estado brasileiro, via propostas de reforma trabalhista, da previdência e da PEC-55, com consequências irreversíveis para as demandas sociais e para o trabalho nos anos que se seguirão.

A sociedade do desemprego e da precarização do trabalho sustentadas na informalização e degradação do estatuto salarial se apresenta hoje por meio de um sociometabolismo da barbárie, associado as novas formas de estranhamento e fetichismo bem como a subjetivação do medo (ALVES, 2007). O medo do desemprego sujeita o trabalhador à renúncia de direitos e a “acreditar” na perspectiva da autonomia.

Almejando a compreensão das mediações e contradições da totalidade deste movimento foram necessárias também: fontes primárias, obtidas através do contato direto com os trabalhadores e trabalhadoras de Aracaju. Foram feitas 10 entrevistas para gestores municipais, entre eles os coordenadores de empreendedorismo, intermediação e qualificação da FUNDAT (Fundação de Formação para o Trabalho), além da presidente da Comissão Estadual de Trabalho (para situar o próprio papel do município na articulação do SPETR); entrevista com o diretor do DIEESE no âmbito das especificidades da cidade de Aracaju e do estado de Sergipe sobre as flutuações do mercado de trabalho. Também foram obtidas cinco entrevistas com trabalhadores que conseguiram crédito para empreender o seu negócio em parceria com a FUNDAT e que participaram dos cursos de qualificação profissional fornecidos pela unidade.

Também foram aplicados questionários na Cooperativa dos Agentes de Reciclagem de Aracaju (total de 38). Estes trabalhadores ainda que se enquadrem em parte dos requisitos solicitados pelo PROGER-Urbano (como ter o negócio funcionando há mais de 7 anos e a cooperativa se apresentar como um empreendimento que gera renda, afigurando-se no rol de parcerias da prefeitura como uma das mais consolidadas no município), mesmo assim, a CARE não é contemplada por concessão de crédito por esta política pública. A cooperativa constitui-se uma amostra de como os desempregados se inserem no circuito do capital, fora do núcleo das políticas ativas.

Observando a relação entre os discursos dos trabalhadores, dos gestores públicos e da cooperativa, a análise das falas dos entrevistados foi considerada integralmente, focalizamos na reflexão analítica dos trabalhadores envolvidos ou não nas políticas e dos gestores destacando o posicionamento deles acerca do PROGER-Urbano.

O PROGER-Urbano, como uma política de crédito, conduziu à necessidade de observância das instituições financeiras que o executam: BNDS, Bancos do Nordeste

e do Brasil, Caixa Econômica Federal, BASA e FINEP. Entretanto, como estas Instituições não disponibilizam dados sobre empréstimos (para garantia do sigilo bancário), e apresentam regras diversas quando a cessão do crédito. As informações obtidas foram fundamentalmente encontradas nos relatórios de gestão financeira do Fundo de Amparo ao Trabalhador - FAT e da Financiadora de Estudos e Projetos – FINEP e no Anuário dos Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda em 2015 feito pelo DIEESE em parceria com o FAT.

Foram cruciais na empiria as fontes secundárias fornecidas nos sites do Ministério de Trabalho e Emprego na articulação com os órgãos de atuação: a) (CAGED - Cadastro Geral de Empregados); b) Relação Anual de Informações Sociais (RAIS); c) Sistema Nacional de Emprego (SINE), d) pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE); e) pelos dados fornecidos pela Pesquisa Nacional de Amostra de Domicílios (PNAD-contínua). Esta última realizada mais recentemente pelo IBGE permitiu avaliar informações contínuas sobre a inserção da população no mercado de trabalho.

As informações sobre o PROGER-Urbano, também foram apreciadas em documentos técnicos e artigos emitidos por instituições como o IPEA e DIEESE, que também revelam o grau de formalização das relações de trabalho, o nível de emprego, qualidade de ocupação, nível de remuneração, estrutura de rendimentos, segmentação ou discriminação no mercado de trabalho no Brasil.

Os procedimentos metodológicos pautados e os dados coletados da pesquisa não se configuraram como uma estrutura independente, mas como componentes estruturais da teoria social, ao revelar o igual na diversidade, a permanência nas mudanças, ao permitir descobrir na conexão, fases diferentes e consecutivas de um mesmo fenômeno. Teoria esta que se pauta na significância do trabalho na unidade da Geografia e do seu papel do desenvolvimento de viés local, que se materializa nos espaços urbanos. Silva (2001) lembra que é por meio do trabalho que o tempo se materializa no que construímos e substancia uma espacialidade.

De posse dos dados, pesquisas e das perspectivas teóricas e práticas foram construídos gráficos, tabelas e mapas que revelam as condições de espacialização do trabalho e de tais políticas no Brasil e em Aracaju. Assim, é na aurora social do século XXI que as reflexões desta pesquisa se debruçaram na expectativa de contribuir com a interpretação de uma quadra histórica em que, a crise estrutural e a

ampliação do sociometabolismo desumano e bárbaro, tornam imperativa a luta anti-capital.

Isso perpassou, sobretudo, no desafio da compreensão de como as formas de extração e realização da mais-valia tem ocorrido (dentro e também fora dos formatos clássicos de subjugação e assalariamento) e a partir delas, destrinchar de que forma o Estado Neoliberal e o sistema legal a ele inerente desempenham a sustentação da propriedade dos meios de produção e da força de trabalho, no estímulo ao descumprimento dos contratos para o implemento dos mecanismos de acumulação, no aumento ou recuo da superpopulação relativa. Ou seja, como instrumento de dominação de classe, como o Estado se organiza para sustentar a relação capital x trabalho a partir do fomento de formas atípicas e precárias de labor que são válvula de escape à tendencial queda na taxa de lucro, dentro dos requisitos da financeirização.

Em consequência tem ocorrido a expansão das formas derivativas do valor em detrimento das formas constitutivas do valor, que criam diretamente mais-valia. O trabalho abstrato e a exploração aparecem como “formas derivadas” do valor nas instâncias do trabalho “improdutivo, imaterial” no interior ou exterior à produção de capital. Tais formas, mesmo não contribuindo diretamente para a formação do valor, possuem a mesma eficácia das formas constitutivas do valor, que produzem diretamente mais-valia (ALVES, 2013). O trabalho abstrato sob o formato assalariado é a forma básica da existência universal do capital, mas não a forma exclusiva de sua manifestação.

Nas políticas públicas voltadas ao mercado de trabalho nas últimas décadas tem se observado que o Estado vem difundindo o discurso de que ter o próprio negócio ou expandi-lo é uma eficiente alternativa de gerar trabalho e renda, e que a disponibilização do crédito é um caminho para tal empreitada. Essa estratégia não é somente fruto da acumulação flexível, que atribui ao trabalhador a adesão de novos requisitos como polivalência, empreendedorismo, participação, mas também uma forma de sintonia com o capital financeiro.

Mais do que nunca, a centralidade do trabalho é velada pelo formato diversificado da reestruturação produtiva, que imprime a precariedade dentro e fora do processo produtivo: razão central do desenvolvimento do próprio capital/capitalismo. Isso não representa falha da regulação social e política do

trabalho, mas a condição de ser da acumulação em curso. Esta nova civilidade do capital aparece claramente nas políticas públicas contemporâneas direcionadas ao trabalho.

Com efeito, a compreensão desse quadro não seria possível sem organizar o pensamento dentro de uma trajetória:

a) a leitura do capital como uma relação social de produção histórica que subordina estruturalmente e hierarquicamente o trabalho, rompendo com o fetiche do Estado como neutro;

b) a percepção de que o grande desafio da “questão social”, expressa nas políticas públicas, está centrado no universo do trabalho, tendo no desemprego sua questão emblemática, pois age diretamente na tentativa de garantir a unidade do ciclo da produção, distribuição circulação e consumo, e que estas políticas entram na ordem do debate atual por se constituírem um conjunto bastante heterogêneo de ações dos governos no mercado de trabalho, como forma de minorar os índices de desemprego e ocupações precárias e tendo profundos rebatimentos no reordenamento do espaço geográfico, nas escalas: local/regional/nacional/mundial;

c) a concepção de que a administração descentralizada das políticas é orientada em função das escalas de intervenção, a escala local é enaltecida nas propostas de desenvolvimento hodiernas e os municípios, até então alheios às questões econômicas, veem-se pressionados a realizar programas de geração de renda e emprego. O elemento fundante do local, que é a valorização das diferenças culturais, torna-se fator de produção e define-se como importante para a garantia do potencial do lugar. É como se no plano local fosse possível resolver os problemas aguçados pela crise do capital (LISBOA, 2007);

d) foi necessário situar Aracaju dentro da dimensão da realidade nordestina, uma vez que a região demanda historicamente políticas públicas de diversas natureza, possui a segunda maior população economicamente ativa do Brasil, além da informalidade ser uma característica estrutural da sua força de trabalho e dos empreendimentos<sup>5</sup> aqui desenvolvidos, e também em Aracaju, que apresenta uma população totalmente urbana, exercendo primazia e centralidade em Sergipe;

---

<sup>5</sup> Dados recentes da PNAD contínua (2016) continuam revelando que no Nordeste o trabalho por conta própria se destaca na posição por ocupação da população, na frente do setor privado e público.

e) o debate sobre política pública permitiu compreender as relações entre Estado e sociedade como contraditórias para além do resultado do sistema político. Apesar disso, constata-se que as Instituições Financeiras se assenhoram das políticas sociais como se fossem suas, e a exceção do mercado se impõe como critério das políticas, porque se precisa de eficiência e produtividade, exemplo este do PROGER-Urbano;

f) a geração de “empregos” e diversas formas de trabalho e renda, mesmo precárias, não regulamentadas e terceirizadas aparecem como termômetro do “bom funcionamento” da economia. Assim, os trabalhadores de diferentes regiões, territórios e países são envolvidos no processo, sobretudo, a partir do Estado no condicionamento e orientação da força de trabalho dentro dos contornos ideológicos da inclusão de políticas públicas;

g) o trabalho aparece como elemento determinante na produção da riqueza capitalista e na ordenação territorial do capital veiculada pelo Estado, ainda que a classe trabalhadora encontre dificuldades nas formas de organização e luta e se insira precariamente no universo do trabalho;

Esse raciocínio permitiu que a tese fosse dividida em cinco capítulos:

No capítulo 1 - **Estado, políticas públicas sociais e controle do trabalho**, foi feito um debate sobre a trajetória histórica e espacial de comando do trabalho a partir do capital e sua relação orgânica com o Estado, revelando a origem das legislações de controle sobre ele, mesmo antes da conformação do Estado burguês, e após a instauração da sociedade capitalista com o aparecimento da “questão social”. As políticas sociais relacionam-se com as contradições do avanço das forças produtivas expressa na produção de pobres mendigos e desempregados e sua necessária abundância para o capital.

No capítulo 2 - **A falácia de um “Estado de Bem-Estar Social” e seus desdobramentos no Brasil**, aparece a leitura que desmistificação caráter não classista do “Estado Social” ainda que o mesmo passe a ser centro do processo de acumulação capitalista ampliando suas funções na fase monopólica. O “pacto social” derivou em diversas experiências dessa forma de Estado nos países centrais (Inglaterra, França, Alemanha, Itália, EUA, etc.) e periféricos (Estados desenvolvimentistas) que criaram o ajuste espacial entre mais valia-relativa e absoluta. Nos países centrais foi possível dar respostas estatais para as demandas



trabalhistas por via das políticas sociais, “pleno emprego”, legislação trabalhista, desenvolvimento da participação democrática (nos moldes da democracia burguesa), que funcionavam na redução dos custos de reprodução da força de trabalho, retirando-as parcialmente do capitalista e socializando-as. Enquanto na periferia, caso do Brasil, a inserção na DIT se dava pela garantia de dependência e permissão da superexploração da força de trabalho, com políticas sociais focalizadas e forte repressão ao movimento operário.

No capítulo 3 - **O necessário horizonte da precariedade do/no mundo do trabalho**, revelou-se que toda a interferência nas relações de produção e trabalho executadas pelo Estado no que tange às políticas sociais e de trabalho do Pós-Guerra era arrefecer o conflito de classes. O ataque às instituições políticas que deram sustentação foi o primeiro caminho a ser percorrido após a crise estrutural de 1970, e com ele diversas estratégias como a acumulação flexível, o neoliberalismo e a financeirização da economia. A exploração do trabalho assume um novo formato, centrado em novas formas que em vez de negar, ratificam a sua essencialidade na valorização do capital.

Já no capítulo 4 - **A refuncionalização das políticas de “emprego” na legitimação da precariedade do trabalho** é apresentada uma discussão sobre as metanarrativas, uma crítica a seu ataque (o edifício da modernidade), bem como sua influência na formulação de políticas públicas, notadamente nas sociais e de trabalho. O destaque é para a perspectiva individualizada, o ataque ao caráter paternalista do Estado, no resgate da interpretação da pobreza e desemprego não pelo fornecimento de ajuda, mas por ações contundentes de incentivo às pessoas, à liberdade e autonomia de inserção no mercado. Ao mesmo tempo se contextualiza a criação de políticas públicas de trabalho no Brasil após o ajuste estrutural da década de 1990 e o surgimento do SPETR e o PROGER no quadro de desestruturação do mundo do trabalho brasileiro.

No quinto e último capítulo – **Os desdobramentos do PROGER-Urbano em Aracaju** se destaca a conformação do PROGER-Urbano no âmbito das políticas ativas e do SPETR tanto após a sua criação em 1994 até sua reestruturação após 2003, revelando a sintonia da precariedade estrutural do trabalho escamoteada pela ilusão dos “anos de crescimento econômico” deste início do século XXI. Os rebatimentos do PROGER-Urbano se revelaram em Aracaju pela valorização da

dimensão empreendedora e menos pelo acesso ao crédito. A não inclusão dos trabalhadores na pretensa política mostrou as alternativas dos “sem-emprego”, situação esta dos trabalhadores da Cooperativa dos Agentes de Reciclagem de Aracaju.

A aproximação com a realidade concreta de Aracaju nos mostra que o Estado como formador de consensos difunde via políticas públicas a ideia de possibilidade de inserção via polivalência dos trabalhadores, seja pela disponibilização de crédito, seja por meio da oferta de cursos preparatórios para que os trabalhadores se tornem “chefes de si mesmos” (retirando sua responsabilidade na proteção e custos com o trabalho) ou ingressem facilmente no mundo do trabalho. No seio de tais ações o mérito empreendedor e a participação solidária parecem determinar o sucesso ou fracasso de cada um, ao tempo em que o fundo público vai sendo apropriado pelo capital financeiro distanciando-se do financiamento constitucional da política pública. Logo, constatou-se que as intituladas políticas de “emprego”, trabalho e renda são à exceção do desemprego; pois na verdade, elas aprofundam-no ou o mantêm, com o propósito/discurso de combatê-lo.

Esta face destrutiva contemporânea, longe de sinalizar o fim das contradições (como o desemprego, pobreza e a destruição da natureza) a ela inerentes, constitui-se um elemento necessário à continuidade do capital. E, embora os ataques ao edifício da modernidade se renovem nos meandros da pós-modernidade, a própria irracionalidade deste metabolismo social e igualmente totalizador permitem reafirmar os fundamentos teóricos marxianos, como mais contundente recurso explicativo à realidade.

## CAPÍTULO 1

### ESTADO, POLÍTICAS SOCIAIS E CONTROLE DO TRABALHO

*“O capital pôde emergir e triunfar sobre seus antecessores históricos, como sistema de controle sociometabólico, pelo abandono de todas as considerações da necessidade humana”.*

*(István Mészáros)*

## CAPÍTULO 1

### ESTADO, POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS E CONTROLE DO TRABALHO

#### 1.1. A teia histórica da relação Capital, Estado e trabalho

Quando a sociedade passa a apresentar suas características determinantes a partir da forma universal da mercadoria, sobretudo quando o homem assume a condição mercantil, o Estado passa a ser o aparato imprescindível à produção e reprodução das relações sociais capitalistas, sustentando não somente a troca de mercadorias, mas, sobretudo, a própria exploração do trabalho abstrato assalariado para garantia contínua da extorsão do trabalho excedente sob a forma de mais-valia.

É da exploração da força de trabalho como única fonte criadora possível de valor que o capitalismo se diferencia de todos os modos de produção anteriores. Como sintetizou Marx (2005, p.721): “produzir mais-valia é a lei absoluta deste modo de produção”.

É a acumulação primitiva<sup>6</sup> o ponto de partida destas mudanças, representada como processo histórico de separação radical entre produtor e meio de produção. A natureza do trabalho abstrato assalariado, de universalidade específica capitalista, germina das antigas formações feudais no contexto da acumulação primitiva e originária. A característica definidora desta passagem se estabeleceu pela expropriação de servos, artesãos, camponeses, aprendizes que foram transformados em mercadoria, e os meios de produção, então apropriados, transformados em capital. Desprovidos de terra e sem meios de condição de sobrevivência, os trabalhadores foram obrigados a migrar e caminhar na odisseia da pobreza ou do assalariamento.

É na teoria marxiana, especialmente no debate sobre *A assim chamada acumulação primitiva* presente em *O capital*, que encontramos o suporte para a compreensão da natureza do capitalismo e sua posterior estrutura de funcionamento. A expropriação, ponto chave na constituição da sociedade capitalista, foi gravada nos anais da humanidade com traços de sangue e fogo como relatou Marx (2013),

O roubo dos bens da Igreja, a alienação fraudulenta dos domínios  
estatais, o furto da propriedade comunal, a transformação usurpatória,

---

<sup>6</sup> A acumulação primitiva se realiza por meio de relações pré-capitalistas, distinguindo-se da originária, na qual o próprio avanço do capitalismo é quem cria/recria relações não-capitalistas, caso do escravismo moderno, ao mesmo tempo que difunde as capitalistas (MORAES, 2000).

realizada com inescrupuloso terrorismo, da propriedade feudal e clânica em propriedade privada moderna, foram tantos outros métodos idílicos da acumulação primitiva. Tais métodos conquistaram o campo para a agricultura capitalista, incorporaram o solo ao capital e criaram para a indústria urbana a oferta necessária de um proletário inteiramente livre (MARX, 2013, p. 804).

A acumulação primitiva não é resultado do modo de produção capitalista, mas seu ponto de partida. Este estágio nas observações de Harvey (2005a) sintetiza: a mercadificação e a privatização da terra e a expulsão violenta de populações camponesas; a conversão de várias formas de direito de propriedade (comum, coletiva e do Estado, etc.) em direitos exclusivos de propriedade privada; a mercantilização da força de trabalho e a supressão de formas alternativas de produção e consumo; processos coloniais, neocoloniais e imperiais de apropriação de ativos, inclusive dos recursos naturais; o comércio de escravos, a usura e a definição da legalidade do Estado e seu papel desenvolvimentista.

Sobre isto, ressalta Mello (1999) que o caminho que dará origem à constituição inicial do capitalismo a partir do século XV, sobretudo, é acompanhado por uma soma de elementos que se processa a partir de fatores que, uma vez pré-existentes e ainda pouco evoluídos, vão ganhando dinamismo com o capital comercial: a riqueza mercantil, o dinheiro, o assalariamento, o desenvolvimento da cidade, do artesanato e do mercado. As formas patriarcais típicas da servidão feudal e das corporações de ofício, paulatinamente, vão cedendo lugar aos contratos impessoais de trabalho e à dependência universal com respeito à mercadoria.

Na perspectiva da dimensão espacial, é relevante destacar que não há capitalismo apenas em escala nacional ou local, ele se expande e se fortalece na medida em que se alargam as conquistas territoriais paulatinamente unificadas pela formação do mercado mundial, levadas na sua origem pelo necessário sistema colonial inaugurado com as Grandes Navegações.

Nessa direção, a constituição do modo de produção capitalista assume um caráter internacionalista por meio da subsunção progressiva e universal do trabalho, logo, como totalidade concreta, confunde-se com o mercado mundial. A partir do frenesi da circulação de mercadorias serão estabelecidas as mudanças no processo de trabalho. O desenvolvimento contínuo das forças produtivas e da divisão do trabalho se processará pela passagem da cooperação simples à manufatura e desta para a maquinofatura, quando a produção passará a comandar a circulação como sua

própria condição, a partir da Revolução Industrial. Este é o percurso secular da subordinação do trabalho ao jugo capitalista (MELLO, 2009).

Na compreensão do funcionamento do capitalismo, não se pode esquecer que sua especificidade não é a produção de mercadorias pura e simples, o uso do dinheiro como equivalente universal de troca, a apropriação de excedente pelo Estado, ou mesmo a subordinação do trabalho pelo capital, pois tais elementos já aparecem em sociedades pré-capitalistas. A diferença real se estabelece na produção de mais-valia e sua apropriação, imposta pelas condições sociais de expropriação do trabalhador, que é transformado em mercadoria. A mais-valia, como materialização do trabalho não pago, se constituirá no motor básico da sociedade moderna e na forma que o excedente econômico assume.

Embora o capital, como relação social de produção que subjuga o labor totalmente, tenha sua existência anterior ao capitalismo (presente nas relações pré-capitalistas como o capital usuário ou mercantil), apenas nele e por ele, assume uma feição radicalmente diferenciada.

É elucidativa a distinção entre capital e capitalismo tratada por Mészáros (2002), para o autor, o capitalismo é uma das formas possíveis de realização do capital (inclusive podendo ser posterior a ele), uma de suas variantes históricas. O capital vai se constituir como uma estrutura inédita, indomável e totalizadora de controle sociometabólico, subordinando todas as esferas da vida humana aos seus imperativos: a mais poderosa estrutura surgida na história humana, e que se realiza de forma plena no modo de produção capitalista.

Somado a isso e sem paralelo em toda a história, é estabelecida uma correlação antes inimaginável entre economia e política apoiada no Estado Moderno, condição esta que permite que o sistema se erga sobre a base deste sociometabolismo econômico e o complemento de forma indispensável.

Quando o capitalismo alcança sua fase efetivamente industrial, se desenvolverá o laboratório central da teoria marxiana. Com base na análise da mercadoria como síntese da totalidade do capitalismo Marx (2013) desenvolve sua ontologia do capital para apresentar o papel central do trabalho abstrato e alienado na origem do valor. Ao conceituar o trabalho como um processo dialético entre o homem e a natureza, e mostrar a unidade do valor de uso e de troca presente em todas as mercadorias, inclusive no trabalho humano, o autor esclarece que a característica

comum de todas as mercadorias é resultar do trabalho socialmente produzido: do trabalho abstrato. A distinção entre trabalho concreto e trabalho abstrato representa o duplo e contraditório caráter de qualquer mercadoria, e fica clara no momento em que a produção capitalista assume sua forma plenamente desenvolvida e universalizada em que tudo e todos são mercantilizados.

O trabalho como criador de valores de uso (em sua forma concreta) é condição de existência humana, unidade homem-natureza, tem uma dimensão qualitativa de satisfação e realização. Como criador de valores de troca (trabalho abstrato) a utilidade do trabalho é subvertida, orientada à produção de mercadorias em que a relação dos seres humanos com o trabalho é invertida e alienada, deixando de assumir um ritmo particular para assumir a lógica do tempo socialmente produzido.

Sem trabalho “livre” e sem a transformação da força de trabalho em mercadoria, não teria como existir produção de mais-valia. A origem do trabalho abstrato, que garante a acumulação de mais-valia e gera lucro, representa um processo gestado em mais de dois séculos e toma forma geral a partir da Grande Indústria. Para subverter o trabalho concreto em abstrato, foi necessário readequar/suprimir todas as condições objetivas de sua realização (sua dimensão qualitativa), para que trabalhadores e proprietários dos meios de produção fossem ao mercado como sujeitos livres.

Pela negação do trabalho autônomo como premissa da realização do capital no capitalismo, ocorre o rompimento das mediações de primeira ordem<sup>7</sup> (que não exigiam o estabelecimento de hierarquias estruturais de dominação e subordinação de qualquer natureza), para a emergência das mediações de segunda ordem apresentadas por Mészáros (2002) por meio: do dinheiro e suas inúmeras formas enganadoras cada vez mais dominantes, do incontrolável mercado mundial em cuja estrutura aparece os Estados Nacionais e suas manifestações de poder, da

---

<sup>7</sup> Conforme Mészáros (2002, p. 213) as mediações de primeira ordem são expressas: 1- pela necessária regulação biológica reprodutiva em conjugação com os recursos existentes; 2 - pela regulação do processo de trabalho, onde o necessário intercâmbio comunitário com a natureza produz os bens requeridos e os instrumentos de trabalho para a satisfação das necessidades; 3 - através do estabelecimento de um sistema de trocas compatível com as necessidades sociais objetivando otimizar os recursos naturais e produtivos existentes; 4 - por meio da organização e controle desse conjunto de atividades materiais visam o atendimento de um sistema social cada vez mais complexo; 5 - através da alocação racional dos recursos materiais e humanos, lutando contra as formas de escassez da utilização viável dos meios de produção, em sintonia com os níveis de produtividade e os limites socioeconômicos existentes além da constituição e organização de regulamentos societais em conjugação com as demais determinações e funções de mediação primárias.

submissão das necessidades humanas aos objetivos fetichistas da produção, das variedades da formação do Estado e do capital no cenário global, da família e seu papel de reproduzir a espécie e o próprio Estado e suas leis e, especialmente, do trabalho separado da sua possibilidade de controle, obrigatoriamente funcionando como trabalho coagido e explorado pela compulsão econômica.

A tendência das manifestações de segunda ordem é duplamente econômica, primeiro porque institui modos de reprodução social orientados à prevalência universal do dinheiro e, segundo, porque economiza os meios e o material usado no processo de produção como: a quantidade de trabalho socialmente necessária, os gastos reais e potenciais dos recursos de produção desnecessariamente desperdiçados, as práticas produtivas isoladas e, sobretudo, a população disponível (na qualidade de um lucrativo exército industrial de reserva) perante o avanço produtivo do sistema (*ibidem*).

O capital como principal categoria de compreensão da era moderna tem em Marx o seu mais notável crítico. Nesta compreensão Alves, (2007) sistematiza a modernidade do capital em três momentos: o primeiro ocorre a partir do século XVI (na fase do capitalismo comercial), que vai desde os primórdios da acumulação primitiva, quando começam a se disseminar as formas de trabalho assalariado e a divisão do trabalho, chegando até o século XVIII; o segundo se dá com a primeira e a segunda Revolução Industrial, que vai do século XVIII até meados do século XX, momento que o capital se consolida como sistema planetário e ocorre a subsunção real do trabalho ao capital; a terceira modernidade aparece após a crise estrutural de 1970, chegando até os dias atuais, caracterizada pelo precário mundo do trabalho e pela barbárie social.

A condição de existência e permanência do capital pressupõe que ele exerça continuamente o comando sobre o trabalho. Esta permanência se sustenta na busca esquizofrênica pelo lucro adquirido por meio da expropriação radical dos trabalhadores dos instrumentos de trabalho, que produzem mais-valia e toda a riqueza, embora não se apropriem dela; na manutenção do valor de troca como meio de vida e consequentemente do trabalho como produtor de valor; na sua espacialização por todos os territórios do mundo articulados pelo mercado mundializado e na existência do Estado Moderno que como coloca Mészáros (2002)



atua na qualidade de sistema de comando político abrangente e, ao mesmo tempo, como base material do capital.

Apesar da existência do Estado ser anterior ao modo de produção capitalista a sua funcionalidade se diferencia profundamente na sociabilidade deste modo de produção, visto que o capitalismo só começa a germinar com a formação dos Estados Nacionais.

A centralização política, fruto do amadurecimento das Monarquias Absolutistas (séculos XV ao XVIII) e o conseqüente controle sobre os impostos e a terra serão um dos primeiros passos para as bases deste modo de produção, em que a burguesia e os resquícios da nobreza feudal formam um pacto de alianças à realização da acumulação primitiva e originária nascentes da fase comercial. Deste modo, o Estado já nasce no capitalismo com uma clara função de garantir a acumulação de capital para classe condutora do processo. A própria “relação capital x trabalho”, gerada antes do capitalismo e, sobretudo neste, prescinde da funcionalidade estatal no controle do trabalho, seja este servil, camponês, escravo ou assalariado, teremos diversas formas de manifestação do Estado no controle do trabalho.

A primeira organização política da sociedade foi a família, seguida do clã e tribo, depois derivando para o Estado. A inexistência do Estado no momento inicial da história humana é reflexo das relações de produção e trabalho, especialmente nas formações sociais pautadas no comunismo primitivo, em que a propriedade privada e as leis, logo, também o Estado, ainda não existiam. Nos modos de produção derivados das comunidades primitivas, encontraremos formas diferenciadas de organização política e econômica, como no escravismo e “modo de produção asiático”, em que a presença do Estado garante a exploração e subordinação do trabalho, via controle da terra, escravidão, impostos ou do próprio trabalho em sua totalidade.

Para Mascaro (2013) a reprodução da exploração assalariada e mercantil fortalece esta instituição como apartada dos indivíduos. Em formações pré-capitalistas, há uma unidade e não separação entre econômico e o político, já no capitalismo, esta separação ocorre e é a reprodução da exploração assalariada e mercantil que fortalece esta instituição como um aparato terceiro em relação à exploração, pois garante a existência da mercadoria, da propriedade privada e dos vínculos jurídicos de exploração entre capital e trabalho.

Em todas as sociedades que vão surgir após o fim do comunismo primitivo, a presença do Estado é marcante, porque ele é o resultado direto das contradições de classe. Posteriormente, o desenvolvimento das sociedades ao longo do tempo demonstra que o Estado surge a partir do momento em que os conflitos entre as classes se tornam insolúveis, não mais podendo ser conciliados.

Engels e Marx (1998) tinham clareza que o surgimento da propriedade privada gerou antagonismos entre as classes. Tais antagonismos inconciliáveis na leitura de Lênin (1987) definem a natureza classista do Estado na manutenção da ordem e na legalização da opressão. Para além do aspecto burocrático e institucional do Estado, deve-se destacar seu profundo caráter classista, ao mesmo tempo expressão das dimensões política e econômica e do próprio conflito capital x trabalho.

Por isso, é consensual na literatura marxista que a necessidade de intervenção do Estado, seja ela de qualquer natureza, tem sempre o propósito de “gerir”, “administrar” o conflito de classes antagônicas em favor da classe que oprime e domina. Ao tempo em que seu papel ideológico é de manter os interesses da classe dominante como se estes representassem o interesse coletivo. Através da contradição entre os interesses particulares e coletivos, é que o interesse coletivo toma, na qualidade de Estado, uma forma “autônoma separada” dos reais interesses particulares e gerais e, ao mesmo tempo, a condição de uma coletividade ilusória.

A evolução do capitalismo nas palavras de Wood (2010) pode ser vista como um processo em que o econômico se diferencia do político e se pressupõe considerar o papel do Estado e seu desenvolvimento. O Estado representa um complexo de instituições por meio das quais o poder da sociedade se organiza numa base superior a familiar. Esta organização do poder significa uma reivindicação de preponderância da aplicação da força bruta aos problemas sociais que se compõem de instrumentos de “coerção formais e especializados”.

Ainda ressalta a autora, que sendo ou não verdade que o objetivo do Estado seja manter a exploração, a realização de suas funções sociais necessita da divisão social do trabalho e da apropriação por grupos sociais de excedentes produzidos por outros. O Estado surgiu então historicamente como meio de apropriação do produto excedente e também de intensificação deste excedente. A diferenciação da esfera econômica capitalista ocorre por meio das funções sociais de produção e distribuição, em que a extração e apropriação de excedentes e a alocação do trabalho são

privatizadas e obtidas por meios não autoritários e não políticos, mas numa relação contratual entre produtores livres (juridicamente livres e livres dos meios de produção) e um apropriador que tem a propriedade privada absoluta dos meios de produção.

É por conta da forma-valor e das infinitas relações de troca de mercadorias bem como da exploração da força de trabalho, que se levanta a necessidade do poder político estranho aos próprios agentes de troca. Mascaro (2013), destaca que é na assunção do sistema geral de trabalho assalariado que serão criadas as bases da forma política estatal. A forma-valor efetivamente é posta em prática quando se entrelaça e se reflete em várias formações sociais correlatas, nesse sentido, a forma jurídica é uma de suas engrenagens necessárias. Além dela, a forma política estatal é sua correlata inexorável, constituindo-se num aparato terceiro e imprescindível da relação de circulação e reprodução capitalistas.

Os vínculos capitalistas são assim assegurados por meio de um aparato político que se instaura como Estado, em uma unidade de poder alheia ao domínio econômico do capital e do trabalho.

Quando as trocas se generalizam e até mesmo o trabalho passa a ser objeto de troca – trabalho assalariado – os indivíduos, perante o mercado, apagam suas características de classe, de cultura e de condição econômica, reduzindo-se a peças formalmente iguais trocadas livremente – com o dispositivo da autonomia da vontade, tornam-se sujeito de direitos. A forma-valor, que permeia as relações de circulação e produção, está até então derivada em forma jurídica. Mas a forma-valor só pode existir quando também se deriva em forma política estatal. No capitalismo, os aparatos que garantem o vínculo contratual e que jungem contratante e contratado são distintos formalmente de ambas as partes. O contrato exprime a forma valor e o valor é referenciado em coisas, bens, dinheiro, propriedade privada. O aparato político, terceiro a todos os possuidores e trabalhadores, garante além dos vínculos de troca e alguns dos seus termos, a própria apropriação formal do valor pelo sujeito, ou seja, a propriedade privada (MASCARO, 2013, p.26).

É preciso sempre se atentar para a especificidade do processo de trabalho na sociabilidade capitalista, uma vez que o controle político do Estado sobre o trabalho emana das bases materiais de produção determinada pelo desenvolvimento das forças produtivas. A partir desta base de relações aparece o Estado expresso pelas instituições jurídicas e políticas e determinando as formas de consciência social.

Esta feição inusitada do Estado toma forma justamente, porque apenas no capitalismo se constituirá um mundo do trabalho (singular) propriamente dito e

centralizado no valor. Nas palavras de Alves (2007) antes dele ocorriam formas societárias do trabalho, pois múltiplas eram as atividades prático-instrumentais de luta pela existência do homem, que não estavam integradas como hoje, a um metabolismo sistêmico de produção e reprodução social. Existiam, desse modo, mundos do trabalho (plural), e dessa multiplicidade de formas sociais do trabalho surge a unicidade de luta pela existência, a forma social do trabalho abstrato, a qual tenderia a envolver todas as demais atividades prático-instrumentais num processo sistêmico de acumulação de valor. O processo de trabalho no capitalismo se distinguirá amplamente dos encontrados em formas societárias pré-capitalistas, a distinção é de grau e espécie, isto é, não é apenas a sociedade burguesa produtora de mercadorias, mas, especialmente origina-se a sociedade do trabalho abstrato, aquele que produz valor (*ibidem*).

Nessa perspectiva as mercadorias são assim trocadas conforme a quantidade de trabalho socialmente necessário contido nelas. O salário pago ao trabalhador corresponderá ao preço do valor da força de trabalho que, como qualquer outra mercadoria comprada pelo capitalista, é regida pela lei do valor.

O valor como especificidade da sociedade moderna, emanado essencialmente do trabalho vivo, é a condição universal da produção da riqueza capitalista. “A essência do capital é o valor... O valor é o ser do capital” (DUSSEL, 2012, p. 307-308). Como base do capital, o valor se manifesta nas restantes determinações essenciais fundadas, aparece sob a forma dinheiro, trabalho assalariado, meios de produção, produto e mercadoria.

Como o capital é valor que se expande a si mesmo, seu valor deve ao menos ser reproduzido e conservado, mas, por força da circulação e da concorrência somente, a preservação não é possível. É necessário que o capital se reproduza e se expanda de forma cada vez maior.

Ao assumir uma escala cada vez mais ampliada, têm-se mais capitalistas de um lado e mais trabalhadores do outro. “A acumulação do capital é, portanto, multiplicação do proletariado” (MARX, 2013, p.690). No processo produtivo há um aumento da composição técnica/orgânica, uma ampliação do componente constante (meios de produção) em relação ao componente variável (valor da força de trabalho). É uma tendência da acumulação capitalista ao intensificar a produtividade do trabalho,

aumentar o trabalho morto em detrimento do trabalho vivo, embora nunca o elimine por completo.

Aparecerá nestas condições outra especificidade da modernidade capitalista que é a superpopulação relativa ou “exército industrial de reserva”, corolário não só da expropriação permanente, mas também das condições de realização da divisão social e territorial do trabalho. O aumento da composição orgânica representa uma tendência da acumulação de capital, de cada vez mais diminuir a parte variável em relação à sua parte constante. Isto não representa somente uma mudança quantitativa, mas essencialmente qualitativa do processo produtivo. A produtividade do trabalho social passa a ser alavanca da acumulação, e caminha ao lado da criação de seres humanos “supérfluos”.

Marx já havia mostrado isso na discussão sobre *A Lei geral da acumulação capitalista*:

Uma população trabalhadora excedente é produto necessário da acumulação ou do desenvolvimento da riqueza como base capitalista, essa superpopulação se converte, em contrapartida em alavanca da acumulação capitalista, e até mesmo numa condição de existência do modo de produção capitalista. Ela constitui um exército industrial de reserva disponível que pertence ao capital de maneira tão absoluta como se ele o tivesse criado por própria conta (MARX, 2013, p. 707).

Ainda atesta o autor que esta população assume três formas: flutuante, latente e estagnada. A primeira relaciona-se aos trabalhadores que ora são repelidos e ora atraídos nos centros da indústria moderna. A latente é oriunda do campo quando se estabelecem as relações capitalistas que estimulam a migração para os centros urbanos; a estagnada forma parte do exército ativo de trabalhadores, mas sem ocupação regular. Este sedimento mais baixo habita a esfera do pauperismo (abstraindo os vagabundos, delinquentes, dentre outros), envolve os que não encontram emprego, vegetam na miséria e pobreza como órfãos, filhos de indigentes, os maltrapilhos incapacitados ao trabalho (aleijados, doentes viúvas).

O pauperismo é o asilo para os inválidos do exército industrial de reserva, sua produção está contida na produção da superpopulação relativa, sua necessidade na necessidade dela, que juntos formam a condição da existência capitalista e do desenvolvimento da riqueza. “Quanto maior forem as camadas lazarentas da classe

trabalhadora e o exército industrial de reserva, tanto maior será o pauperismo oficial. Essa é a lei geral absoluta, da acumulação capitalista” (MARX, 2013, p. 719-720).

Também nos Grundrisse Marx (2011) defende que o trabalho excedente é um pressuposto do capital e é o desenvolvimento das forças produtivas que permite que o tempo de trabalho necessário diminua e com isso o tempo de trabalho excedente aumente. De um lado o capital cria trabalho excedente, de outro, o trabalho excedente é igualmente pressuposto para a existência do capital. Além desta tendência, o capital apresenta o aumento da população que trabalha, como também continuamente uma parte dela como população excedente.

É este contingente que habita sobretudo a periferia urbana das cidades que hoje constitui uma população demandante dos programas de geração de trabalho e renda nos seus diversos formatos, caso do PROGER-Urbano. A necessidade não é somente de permanecer transformando a quase totalidade dos trabalhadores em mercadoria subsumida ao capital, mas de garantir que estes trabalhadores estejam dispostos a se venderem por um preço abaixo de seu valor, a se inserirem no mercado por iniciativa própria e “autônoma”, e também de naturalização desta condição.

A abundância da superpopulação relativa em todos os estratos de modalidades de trabalho no mundo e Brasil, reafirma de um lado, a lei geral da acumulação capitalista ao produzir continuamente desempregados que garantem ao capital fugir da queda tendencial da taxa de lucro, e de outro, que o Estado, mesmo após o ajuste Neoliberal, permaneça necessário na subordinação do trabalho orientando e garantindo as formas de exploração, estimulando a capacitação e formando discursos.

O aparecimento desta população excedente, desta reserva de “mão-de-obra” não é simples produto do crescimento populacional natural. Nas observações de Dobb (1983), nos séculos em que o proletariado foi recrutado mais rapidamente, correspondem aqueles de aumento demográfico natural mais lento. Embora o capitalismo tenha suprido sua demanda por força de trabalho pela taxa natural de crescimento do proletariado, ela não é o fator central para a garantia desta reserva, existiram outros motivos além deste como a morte do campesinato e o fim dos ofícios artesanais criando a oferta de trabalho disponível ao capital.

Diante disso, pode-se dizer que a expropriação dos meios de produção de todas as modalidades de trabalho anteriores permite unicamente o assalariamento ao trabalhador, a condição de assalariado é a de produtor de trabalho excedente (mais-

valia); a extração do excedente do trabalho se amplia com o aumento da composição orgânica e com a produtividade do trabalho e, ambas permitem a expulsão de trabalhadores do processo produtivo (ou a sua não absorção) e aumenta a superpopulação relativa.

O que estrutura e mantém este processo é, como afirma Alves (2007), a permanência da expropriação/espoliação como um traço constitutivo não apenas da gênese do capitalismo, mas do seu sistema produtor de mercadorias, que articula de forma contínua nexos de expropriação, exploração e acumulação de valor (“tríade sagrada do capital”).

Os trabalhadores contemporâneos que são expropriados historicamente dos meios de produção, são também expropriados do direito de terem um contrato formal de trabalho. Nas cidades, estes sujeitos sobrevivem através de formas alternativas de inserção que envolvem desde trabalho em cooperativas, passando pela terceirização, subcontratação, trabalho em domicílio e nas várias modalidades de trabalhadores por conta própria. Essas modalidades de trabalho, predominantemente informalizadas e precarizadas, são as que vêm recebendo incentivo do Estado via programas de difusão creditícia, sob o signo de empreendedorismo.

A contemporaneidade do capital reforça a permanência dessas expropriações, pois sua reprodução ampliada (tendência ao assalariamento universal) também se dá contraditoriamente através das formas não capitalistas. Como assinalou Luxemburgo (1985), o capitalismo se origina a partir de meios sociais pré-capitalistas e não capitalistas (não-assalariadas), e mesmo contraditoriamente só se desenvolve e permanece por meio de tais formas.

É nessa perspectiva de leitura que Harvey (2013) afirma que as expressões da acumulação primitiva colocadas por Marx (enquanto pré-história do capitalismo) não se encerram na fase comercial, elas permanecem até hoje, por isso, esta dimensão apresentada por Luxemburgo deve ser considerada. Na visão do autor, o que ocorre é continuidade das expropriações rurais e camponesas, a política de exploração colonial, neocolonial e imperialista, o uso dos poderes do Estado para realocar os recursos para a classe capitalista, o cercamento de terras comuns, a privatização das terras e dos recursos do Estado e do sistema internacional de finança e crédito, bem como da continuidade da escravidão em suas múltiplas feições.

O capital que mantém sempre seu caráter imperialista se reproduz atualmente nessas premissas através da acumulação por espoliação. Na mesma direção, Fontes (2010) retrata que a expansão do capital apresenta como tendência majoritária e incontrolável a concentração de recursos sociais e a recriação permanente das expropriações sociais. Embora o lucro de cada movimento singular do capital decorra da exploração do trabalhador livre pelo proprietário (de meios de produção e/ou de recursos sociais de produção), a conversão de dinheiro em capital envolve toda a vida social numa complexa relação que repousa sobre a produção generalizada e caótica de trabalhadores cada vez mais “livres”, expropriados de todos os freios à sua subordinação mercantil.

A natureza geográfica do capital se expressa assim no seu ímpeto voltado à expansão e movido pela acumulação, como atesta Mészáros (2002): uma vez livre das restrições subjetivas e objetivas da autossuficiência este sistema se transforma no mais competente extrator do trabalho excedente de toda a história.

A teia de relações dialéticas e contraditórias que estrutura a relação entre capital x trabalho e Estado permite mostrar que até os excluídos do processo produtivo e relegados à pobreza, constituem-se também na condição elementar de existência do capital.

A marcha mais importante deste processo se define no século XIX, momento em que o capitalismo está em sua fase concorrencial. Ainda que, anteriormente, encontremos acontecimentos de grande envergadura como a Revolução Francesa, que realizou no plano político e social o trânsito ao capitalismo de fato (pois representou de um lado a derrubada do feudalismo e do regime absolutista e assim de uma nova feição assumida pelo Estado), e do outro, a pressão dos trabalhadores, cujo registro aparece na importante *Declaração dos Direitos dos Homens e do Cidadão* de 1789, que estabelecia os fundamentos da nova ordem e despertava os ideais de luta.

Desdobramentos mais nucleadores para a relação capital x trabalho ocorreram com a Revolução Industrial. Após iniciada no século XVIII, tal revolução espraia-se pela Europa e alcança até a colônia Inglesa (EUA). As invenções técnicas e as mudanças no processo produtivo vão representar concretamente as estruturas de comando do trabalho sobre o capital: concentração dos trabalhadores, oposição entre campo e cidade, produção de mais-valia (absoluta e relativa), aumento da demanda



de força de trabalho. Tudo isso vai favorecer a emergência dos movimentos dos trabalhadores, especialmente entre 1850 a 1875, quando o conjunto de lutas, encabeçadas pela “Primavera dos Povos”, emergirá como resultado de uma feição mais homogênea da exploração do trabalho. Esta subordinação ao capital fará eclodir contradições arrastando os trabalhadores ainda mais à pauperização.

Ficava evidente que a lógica capitalista começa a imprimir uma correspondência direta entre desvalorização da força de trabalho, formação de uma população supérflua e a garantia da exploração da mais-valia.

Netto e Braz (2009), lembram a teoria marxiana ao destacar que a reprodução capitalista só é viável, se ela reproduzir relações sociais que põem em frente capitalistas e proletários: logo a própria relação capital. Considerando as transformações históricas que o capitalismo apresentará e as alterações entre as fronteiras de riqueza e da pobreza, permanecem como elementos constitutivos e insuprimíveis da acumulação: a perdurabilidade do exército industrial de reserva e a polarização entre uma riqueza social que se expande e uma pobreza que produz uma massa de homens e mulheres com acesso cada vez mais restrito aos bens necessários à vida.

Por isso, o debate sobre as contradições que aparecerão das entranhas da sociedade capitalista tem na relação capital x trabalho sua base, em que o Estado aparece como elemento indispensável. O capital enquanto relação social que subordina o trabalho e em escala ampliada, se realiza plenamente no capitalismo, porque nele os trabalhadores são a mercadoria única de produção de valor. Articula-se no contexto do século XIX, um Estado Liberal, uma acumulação de valor em bases capitalistas e a permanência da expropriação de trabalhadores.

Como lei geral da acumulação capitalista, a principal expressão disso é a formação de uma população supérflua que funcionará como reguladora do salário e oferecerá ao capital a demanda necessária de braços à produção, portanto componente ineliminável de sua estrutura de funcionamento.

Esta lei é comprovada, segundo Netto (2011), com o surgimento da chamada “questão social<sup>8</sup>”: expressão concreta da multiplicidade de feições que a pobreza assumirá como produto do capitalismo.

---

<sup>8</sup> A expressão é usada entre aspas para denotar cuidado na sua adoção, não se explicando somente pela origem conservadora da expressão, mas adotadas como solução para o fato da “questão social”

## **1.2. A gênese da “questão social” e sua regulação pelas políticas sociais: do controle da população excedente à garantia de apropriação do excedente pelo capital**

É no bojo das transformações assumidas pelo trabalho abstrato e nas contradições que o capitalismo apresenta com o aprofundamento das relações que te dão sustentação, que os desdobramentos dos conflitos de classes vão aparecer com a chamada “questão social”. Esta é tributária das formas que assumem o Estado e o trabalho na sociedade burguesa, especialmente a partir do século XIX, na passagem do capitalismo concorrencial ao monopolista e sua conseqüente necessidade de maiores lucros e controle do mercado e do trabalho.

Netto (2011) delimita o nascimento da expressão “questão social” no início do século XIX, para designar a situação de pobreza absoluta oriunda da primeira onda industrializante iniciada na Inglaterra no último quartel do século XVIII, em que pela primeira vez a pobreza crescia na mesma capacidade de produção da riqueza. Os pauperizados inconformados com a situação apresentaram protestos nas mais variadas formas (desde a “violência” ludista<sup>9</sup> até a constituição das *trade unions*) configurando uma ameaça às instituições sociais vigentes. Vale lembrar que desde a oitava década do século XVIII, indo até o último terço do século XIX, o capitalismo havia ingressado em sua fase concorrencial. Fase esta, marcada pela determinante tomada do poder do Estado pela burguesia e pelas mudanças técnicas oriundas da Segunda Revolução Industrial, quando entra em curso a subsunção real do trabalho ao capital, ainda que apenas concretizada no século XX.

Deve-se considerar que no século XIX, o caráter geográfico do capitalismo passava a ser conduzido por bases produtivas mundiais, a grande indústria desterritorializava pouco a pouco a produção de caráter nacional, local.

---

não poder ser alçada ao estatuto de categoria no sentido marxiano como “forma de ser, determinação da existência” É assim um conceito de natureza reflexiva e não uma categoria. O que têm existência real não é a “questão social”, mas sim suas expressões determinadas pela desigualdade do modo de produção capitalista.

<sup>9</sup> As formas de organização da classe trabalhadora frente à exploração situam-se antes de 1830. Santos (2012) retrata que eram corriqueiros protestos, rebeliões e motins, violência entre os trabalhadores além agressão aos estrangeiros, todos eles sempre duramente reprimidos pelas classes dominantes. O movimento ludista é um que antecede a gênese da “questão social”, por se configurar em uma luta contra as máquinas sinaliza o grau de organização coletiva, mas fora da consciência de uma classe em si.

Consequentemente, o antigo isolamento cede lugar às relações universais, uma vez que, a cidade e o campo passam a ser diferenciadas pelo papel assumirão na nova Divisão Territorial e Internacional do Trabalho. A especialização internacional do trabalho tratava, por via da indústria mecanizada e controlada pelas principais indústrias europeias (Inglaterra, França, Itália e Alemanha), de ir arruinando, pela concorrência e relação desigual, colônias e ex-colônias da América, além de territórios na Ásia e África. Estes territórios sempre assumiram o papel predominante de fornecimento de produtos agrícolas (temperos, açúcar e escravos), e passaram a fornecer além alimentos, matérias-primas (como lã, algodão, óleos vegetais) para as áreas industriais.

Criou-se paulatinamente, por todos os lados, as mesmas relações entre as classes da sociedade, destruindo, por isso, o caráter particular das diferentes nacionalidades. A política neocolonialista dos países Europeus, como França, Inglaterra, Holanda atinge entre 1830 e 1880, raios mais amplos, abrindo um novo ciclo de lutas em diferentes graus e ritmos entre os países metropolitanos pela partilha territorial do globo. A Ásia, África e Sul do pacífico tornam-se alvos centrais desta investida (MELLO, 1999). Ainda que o assalariamento não fosse consolidado na periferia capitalista, formas diversas de exploração do trabalho alimentavam a acumulação em bases industriais capitalistas na Europa Ocidental.

No centro de comando capitalista europeu, as bases produtivas industriais tomavam forma com o avanço da expropriação e consolidação do assalariamento, necessários à extração cada vez mais eficiente do trabalho excedente. A subsunção formal passava a ser substituída pela subsunção real, em que o próprio processo de trabalho é modificado: a tecnologia empregada na produção permite a extração do excedente do trabalho não apenas pela extensão da jornada de trabalho (via mais-valia absoluta), mas, sobretudo, com a extração da mais-valia relativa, permitindo a intensificação da produtividade do trabalho numa mesma ou menor jornada de trabalho.

Com a subsunção real do trabalho, as contradições do capital se espacializam nas cidades. Esta mobilidade do campo para a cidade é um corolário da sociedade regida pelo trabalho abstrato. O horror das condições de pobreza que passou a estar submetida à classe trabalhadora foi tratado por Engels (2007), quando discorreu sobre a situação da classe trabalhadora na Inglaterra (monopólio da industrialização),

destacando a miséria e opressão vivida pela população rural arrancada das suas raízes e jogada nas periferias das cidades industriais. As condições de moradia eram destituídas de mobília e em precário estado abrigavam mulheres, crianças e homens amontoados em pequenos cômodos de chão coberto de palhas, vestidos com farrapos ou mesmo nus. Ruas fétidas e insalubres favoreciam junto com a má alimentação a proliferação de doenças.

Soma-se a isso, a elevada jornada de trabalho que envolvia mulheres e crianças, a ausência de médicos, o alcoolismo, a elevada mortalidade infantil e os acidentes de trabalho. Não só na Inglaterra, mas por toda a Europa ocidental a nova civilidade do capital explorava a todos como mercadoria impondo o ritmo do trabalho maquinofatureiro muito distante do praticado no campo. Aos expropriados restavam vagar pelas ruas como mendigos, assalariar-se ou mesmo morrer diante das péssimas condições de vida e trabalho. O pauperismo passa a ser comum. Como consequência as ondas revolucionárias explodiam exprimindo o acirramento da luta de classes.

Favorecida pela incorporação tecnológica na produção, a burguesia vai ceder à pressão secular de redução da jornada de trabalho reivindicada pela classe trabalhadora, que se fortalecerá nas lutas após 1848. É então quando entra em vigor a legislação fabril, entendida como a precursora das práticas do Estado de “Bem-Estar Social” que vigorará no século seguinte (XX).

Embora a burguesia reconhece-se os problemas expressos na “questão social” como a pobreza, a fome e a desigualdade, o combate a ela assumiu inicialmente a feição assistencial bem distante da raiz dos seus problemas. “A luta em torno da jornada de trabalho e as respostas de classes do Estado são, portanto, as primeiras expressões contundentes da “questão social”, já repleta naquele momento de ricas e múltiplas determinações” (BEHRING e BOSCHETTI, 2011, p.55).

Ao discutir sobre os trabalhadores que viviam no início do século XIX, Hobsbawm (2009), afirma que a situação de pobreza era tamanha que não havia outra possibilidade senão compulsoriamente, rebelar-se:

O movimento operário proporcionou uma resposta ao grito do homem pobre. Ela não deve ser confundida com a mera reação coletiva contra o sofrimento intolerável, que ocorreu em outros momentos da história, nem sequer com a prática da greve e outras formas de militância que se tornaram características da classe trabalhadora. Estes acontecimentos também têm sua própria história que começa muito

antes da revolução industrial. O verdadeiramente novo no movimento operário do princípio do século XIX era a consciência de classe e a ambição de classe. Os "pobres" não mais se defrontavam com os "ricos". Uma classe específica, a classe operária, trabalhadores ou proletariado, enfrentava a dos patrões ou capitalistas (HOBBSAWM, 2005, p. 149).

Nada foi mais inevitável na primeira metade do século XIX, do que o aparecimento dos movimentos trabalhista e socialista, assim como a intranquilidade revolucionária das massas. A Revolução de 1848 foi sua consequência direta. Este movimento trabalhista representava além de um movimento de trabalhadores fabris e industriais assalariados, uma frente comum de todas as tendências e forças que representavam o trabalhador pobre especialmente urbano (*ibidem*).

Por isso, o século XIX será marcado pela gênese da luta dos trabalhadores atingindo proporções inusitadas, apesar destas lutas não terem permitido a instauração de uma ordem social alternativa ao capital, constitui-se no laboratório de experiências importantes que tiveram consequências práticas no século seguinte.

Sobre a diversidade de protestos que apareceram, Santos (2012) cita o Cartismo, movimento que ocorreu entre 1839 e 1847 na Inglaterra, em favor da “Carta do Povo<sup>10</sup>”, neste movimento a luta sindical foi combinada com a defesa da democracia política nas instâncias legislativas. As conquistas desse movimento envolveram além das exigências contidas na Carta do Povo, a regulamentação da jornada de trabalho de 10 horas, (embora não tivesse tido renovação anual do parlamento).

A autora elencou também na França a “Liga dos Comunistas” (Associação Internacional dos Trabalhadores influenciada pelo Manifesto do Partido Comunista), que passava a ter papel decisivo nos desdobramentos do movimento operário. Tais insurreições fazem da metade do século XIX um divisor de águas na constituição da “questão social” por expor em sua radicalidade o antagonismo de classes, como resultado direto dos mecanismos de exploração do trabalho que provocava uma pauperização absoluta e relativa dos trabalhadores, uma superpopulação relativa e a problematização desse quadro do ponto de vista político. Após esta ebulição, houve um refluxo da movimentação operária até 1870, quando ocorre a Comuna de Paris, em 1870, encerrando o ciclo da insurreição proletária no século XIX.

---

<sup>10</sup> Esta Carta, de natureza nitidamente política, tinha como objetivo (Sufrágio universal, Renovação anual do parlamento, fixação da remuneração parlamentar, eleições por voto secreto, etc.).

Nas palavras de Netto (2011), as vanguardas operárias ao adquirirem consciência do conflito capital x trabalho, tomaram corpo no âmbito internacional, no qual a Associação Internacional dos trabalhadores (1864-1876) e a Internacional Socialista (1889) são exemplos concretos. A organização da classe trabalhadora se dava, a partir de então, por meio de um moderno movimento sindical e também de partidos políticos operários, ambos refletindo as importantes mudanças do momento. A burguesia perderá o posto de classe revolucionária para se tornar classe conservadora, que percebendo a ineficácia da repressão ao movimento dos trabalhadores, passará a oferecer garantias mínimas (como a limitação da jornada de trabalho e a regulamentação do trabalho feminino e infantil) para se manter no poder.

Esta caminhada histórica dos trabalhadores havia produzido nos estudos de Martinelli (2005), importantes resultados, como o trânsito da condição de classe para a consciência de classe, ficando mais claro seu papel revolucionário; a importância da construção de alianças, inclusive extraclases, para a realização dos objetivos buscados pelos trabalhadores; a contestação e o repúdio da classe trabalhadora sobre a opressão do capital, além da clareza que as manifestações pressionavam a burguesia quanto ao poder público para atingir seus objetivos.

A partir da segunda metade do século XIX, a expressão “questão social” deixa de ser usada por críticos sociais e passa a ser incorporada pelo pensamento conservador burguês e naturalizada (a forte pobreza, o desemprego, a fome, as doenças, a penúria e o desamparo) foram vistos como desdobramento de toda e qualquer ordem social e inelimináveis, a “questão social” foi então convertida em uma ação mobilizadora que mantinha intacta a propriedade privada. Enfrentava-se a “questão social” sem tocar nos fundamentos da sociedade burguesa (NETTO, 2011).

Com estas condições históricas, as lutas de classes se intensificam e passam a fazer parte da agenda cotidiana da sociabilidade capitalista, diante da brutalidade da exploração, das condições insalubres, dos baixos salários e das extensas jornadas de trabalho. A burguesia imprime então mudanças tecnológicas para pôr rédeas aos trabalhadores. Ao Estado, ficava a incumbência de realização da acumulação capitalista, mantendo intocável a propriedade privada e a manutenção da ordem pública.

No capitalismo concorrencial cabia ao Estado proteger os cidadãos contra os Estados Estrangeiros, a aplicação do direito e da justiça, o estabelecimento e

manutenção de obras públicas assim como a educação acadêmica e religiosa. Entretanto, nos dois últimos elementos, o Estado só agiria até onde fosse possível, quando a atividade voluntária não funcionasse de modo eficaz (BUSNELLO, 2005).

Além de tais acontecimentos, devem ser citadas as mudanças provocadas pela segunda Revolução Industrial (e com ela novas fontes de energia e transportes), o surgimento dos monopólios e a modificação do papel dos bancos. Como expressão da reprodução ampliada passará a ocorrer uma concentração e centralização do capital, a formação dos cartéis, a fusão do capital bancário com o industrial, dando forma a fase Imperialista.

Lênin (2005), um dos expoentes nesta discussão define o Imperialismo como a fase monopolista do capitalismo, a transição ao capitalismo a sua fase superior. Esta definição é amparada em cinco elementos, 1- a concentração da produção do capital foi levada a um grau tão intenso que deu origem aos monopólios (que passam a desempenhar papel decisivo na economia; 2 - a fusão do capital bancário com o capital industrial e conseqüentemente a formação de uma oligarquia financeira; 3 - a exportação de capitais diferentemente da exportação de mercadorias adquire relevância; 4 - ocorre a formação de associações internacionais monopolistas e capitalistas que partilham o mundo entre si e, por fim, o termo da partilha territorial do mundo entre as potências capitalistas mais importantes.

Do ponto de vista da expansão geográfica, é a lógica produtiva que define com a reprodução ampliada do capital o controle de mais e novos territórios. Se na acumulação primitiva a América assumiu um papel predominante de subordinação na acumulação inicial pela violenta colonização, com a fase industrial amadurecida são incorporados e invadidos os continentes Africano, Asiático e a parte Sul do Pacífico. A respeito deste importante conjunto de transformações, os novos impérios formados saem na busca da subsunção do planeta ao capital e o Estado aparece claramente no favorecimento dos negócios da burguesia.

É neste turbilhão de transformações que Pereira (2009) apresenta o século XIX como testemunho de mudanças inéditas que recaíram sobre as ações dos Estados, inaugurando uma nova época de proteção social. Este século foi sacudido pela transformação das técnicas de produção e pela constituição dos Estados Nacionais. Sendo assim, será no bojo dos desdobramentos do amadurecimento das bases

produtivas capitalistas que surge a “questão social”, no momento em que a burguesia ocupa definitivamente o posto de classe dominante.

A classe trabalhadora ingressa na luta política pelos direitos junto ao Estado, nas reivindicações relacionadas ao mundo do trabalho. Assim, pode-se inferir que a “questão social” corresponde à síntese do conflito capital x trabalho, emana no momento em que o metabolismo social do capital engendra problemas sociais intensos como a fome, a miséria, o desemprego, a pobreza, a penúria e o desamparo.

Confirma Iamamoto (2001), que a “questão social” corresponde a este conjunto das expressões das desigualdades sociais engendradas na sociedade capitalista madura, impensáveis sem a intermediação do Estado. Sua origem está no caráter coletivo da produção capitalista que se contrapõe à apropriação privada da própria atividade humana, o trabalho, das condições necessárias à sua realização, assim como de seus frutos.

Este Estado que passa a ser controlado politicamente pela burguesia, amparava-se na afirmação de Behring e Boschetti (2011):

- 1 - Na naturalização da miséria (vista como resultado moral e não da forma como a riqueza era produzida);
- 2 - No predomínio do individualismo, da liberdade e competitividade como forma de autonomia do indivíduo;
- 3 - No entendimento de que o bem-estar individual promoveria o bem-estar coletivo;
- 4 - Na lei da necessidade (as necessidades humanas não deveriam ser totalmente satisfeitas, pois sua manutenção permitiria o controle populacional e da miséria);
- 5 - Na manutenção de um Estado mínimo (desenvolvendo ações apenas complementares ao mercado e garantindo a propriedade privada e o livre mercado);
- 6 - E por fim, na compreensão de que as políticas sociais estimulariam o ócio e o desperdício devendo apenas ser um paliativo.

Na mesma interpretação complementa Molloy:

O individualismo burguês expresso na ideia de mérito individual revelava um tipo de seleção natural que assentava nos dons e nas habilidades as diferenças e qualidades individuais, as quais justificam as desigualdades de salário e direitos; o direito civil se destinava ao indivíduo com liberdade, circunscrita ao âmbito do mercado, como comerciar, concorrer e adquirir propriedade; a maximização do bem-



estar individual levaria ao bem-estar coletivo isentando o Estado de garantias sociais e serviços públicos, substituindo a igualdade por liberdade; a naturalização da miséria restringia a discussão ao âmbito da moral e das liberdades individuais; era negado o investimento em políticas sociais pela observância da lei da necessidade como seleção natural para o controle de crescimento populacional, pois tais proteções tenderiam a gerar acomodação, aumentar a miséria pelo desinteresse ao trabalho; a política social deveria ter um caráter paliativo considerando a incapacidade do usuário de competir no mercado de trabalho assegurando assistência mínima por meio da caridade privada; era reconhecido como legítimo apenas um Estado mínimo fundamental para manter as leis naturais do mercado subsidiando a liberdade individual, a propriedade privada, a livre concorrência e o livre mercado (MOLLO, 2013, p.51).

As condições no século XIX estavam postas para a reação da classe trabalhadora diante da exploração intensa e inédita do trabalho e dos meios de realização, colocando a “questão social” no centro do debate. No enfrentamento dessas adversidades, o Estado vai ser pressionado a conceder ganhos pontuais relacionados à busca por direitos sociais, como duração da jornada de trabalho e aumento de salários, no direito ao sufrágio, além de aceitar a organização de sindicatos e partidos políticos. Esta conquista inicial de direitos sociais fez muitos estudiosos colocarem este momento como fase embrionária do Estado de “Bem-Estar Social” que vigorará no século seguinte (XX).

A “questão social” é um conceito associado a esta série de problemas que começa a aparecer na modernidade capitalista, sendo explicada pelos fundamentos marxianos, especialmente os concernentes à discussão da lei geral da acumulação capitalista. Neste viés, são as formulações de Marx (2011) que indicam o caminho do entendimento entre a criação contínua de uma população supranumerária e sua relação com a condenação da classe trabalhadora à pobreza.

Dussel (2012), faz uma consideração importante em relação a isso, afirmando que o capital em sua capacidade autoreprodutiva de valor cria a pobreza, não como carência, mas com exclusão plena da riqueza objetiva. No conceito de trabalho “livre”, está implícito que o trabalhador é pobre, pois caso ocorra do capitalista não precisar mais da mais-valia por ele criada, ficará então o trabalhador impossibilitado de produzir seus meios de subsistência só os obtendo perante esmolas. Sem demora, apenas no modo de produção fundado no capital, o pauperismo se apresenta como resultado do próprio trabalho.

A denominada “questão social” que então explode, é dessa maneira um fenômeno também tipicamente capitalista. O propósito das legislações que surgirão antes e notadamente depois da sociedade industrial em curso será o de adequar paulatinamente à força de trabalho dentro dos marcos da formatação do que viria a se constituir o mundo do trabalho abstrato e assalariado capitalista.

### 1.3 A gênese da política social no século XIX e o enquadramento da força de trabalho na exploração mercantil

Ainda que se identifique a existência de um conjunto de legislações voltadas à classe trabalhadora antes mesmo da sociedade capitalista, a partir desta, um conjunto de leis objetivou enquadrar paulatinamente a força de trabalho dentro da sociabilidade mercantil, justamente em um momento de intensificação da expropriação e de mundialização do capital em bases industriais.

Castels (1998) vai ressaltar que durante o feudalismo, por exemplo, ocorreram intervenções públicas no domínio social com medidas de combate à mendicância e à “vagabundagem” por via da assistência aos indigentes e cuidados com a ordem pública. Uma evidência importante trazida pelo autor é que a indigência, que passa a existir no capitalismo, não é devida exclusivamente a falta de trabalho, mas por causa de sua organização. A indigência é filha da industrialização. A sociedade experimentará então o enigma de sua coesão e tentará conjurar o risco de sua fratura, a “questão social” foi nomeada então como tal em 1830, fruto da tomada de consciência das condições de existência das populações agentes e vítimas da montagem das bases capitalistas e suas contradições diante do pauperismo crescente.

Sobre este conjunto de legislações é clássica a passagem de Marx, ainda na fase comercial do capitalismo:

Expulsos pela dissolução dos séquitos feudais e pela expropriação violenta e intermitente de suas terras, esse proletariado inteiramente livre não podia ser absorvido pela manufatura emergente com a mesma rapidez com que fora trazido ao mundo. Por outro lado, os que foram repentinamente arrancados do seu modo de vida costumeiro tampouco conseguiam se ajustar à disciplina da nova situação. Convertem-se massivamente em mendigos, assaltantes, vagabundos, em parte por predisposição, mas na maioria dos casos por força das circunstâncias. Isso explica o surgimento, em toda a Europa Ocidental, no final do século XV e ao longo do século XVI, de uma legislação sanguinária contra a vagabundagem. Os pais da atual classe trabalhadora foram castigados por sua metamorfose, que lhes fora imposta, em vagabundos e *paupers*. A legislação os tratava como delinqüentes “voluntários e supunha depender de sua boa vontade que eles continuassem a trabalhar sob as velhas condições, já inexistentes (2013, p.805-806).

Esta explicativa marxiana é imprescindível à discussão do pauperismo e das lutas sociais, pois é quando se dá a “pré-história” da “questão social” e também a criação do “trabalhador livre”. As escolhas que se colocarão para estes sujeitos “livres” incluirão além do assalariamento a mendicância, a “vadiagem” ou mesmo ladroagem como forma de resistência às novas relações capitalistas. Por isso, serão promulgadas leis que terão como alvo estes perfis de trabalhadores (SANTOS, 2012).

A legislação sobre o trabalho assalariado, cunhada para a exploração do trabalhador e hostil a ele tem, de acordo com Marx (2013), início na Inglaterra em 1349, pelo Estatuto dos Trabalhadores de *Eduardo III*. Posteriormente, prosseguem nos reinados de: *Henrique VII* (mendigos, velhos e incapacitados para o trabalho recebem licença para mendigar e aos vagabundos açoitamento e encarceramento); com *Eduardo VI* (um estatuto de 1547 estabelece aos que se recusavam trabalhar a se tornarem escravos de quem os denunciaram, tendo o direito de forçar os denunciados a qualquer trabalho; *Elizabete 1572* (mendigos sem licença, maiores que 14 anos, devem ser açoitados, caso ninguém queira tomá-los a serviços por dois anos) outros estatutos similares aparecerão até 1597: *Jaime I* (aquele que vaguear e mendigar seria considerado vagabundo, devendo ser marcado e condenado ao trabalho forçado, e se reincidente, executado). Estas legislações vigoraram até o começo do século XVIII.

Também na França, leis semelhantes foram promulgadas. Toda a resistência ao novo perfil de trabalho precisou ser quebrada, visto que a superpopulação relativa garantiria a lei da oferta e da demanda de trabalho, logo os salários nos trilhos necessários à acumulação de capital. A burguesia usou a força do Estado para regular o salário dentro dos limites favoráveis à produção de mais-valor, momento este crucial da acumulação primitiva.

Behring e Boschetti (2011) citam como as leis mais importantes: o Estatuto dos Trabalhadores (1349); o Estatuto dos Artesãos (1563); Leis dos Pobres Elisabetanas (1531 e 1601); Lei de Domicílio (1662); *Speenhamland* (1795) e a Nova Lei dos Pobres (1834). As autoras destacam que até 1975, estas leis objetivavam impedir a livre circulação da força de trabalho, o que teria contribuído para o retardamento da constituição do livre mercado de trabalho. Já com a Nova Lei dos Pobres, o foco será oposto, liberar a força de trabalho ao mercado. Havia com estas leis uma perspectiva punitiva do trabalho e nada de protetora, e toda a assistência que foi dada objetivava

manter o trabalhador na condição de trabalhador para o capital. No caso da Lei *Speenhamland*, observa-se um caráter menos repressor, uma vez que representava um abono complementador do salário aos desempregados e empregados que recebessem abaixo de determinado rendimento. Esta renda mínima introduziu o “direito de viver” e atrapalhou o estabelecimento de um mercado de trabalho competitivo.

A lei *Speenhamland* impediu a formação de um mercado de trabalho, uma vez que assegurava uma renda mínima ao pobre independente dos seus proventos. O mercado de trabalho foi assim o último dos mercados a se organizar sob o novo sistema industrial. Este passo só foi tomado quando a economia de mercado foi posta em marcha e a inexistência de um mercado de trabalho provou ser um mal para o próprio povo do que as calamidades que acompanham a sua introdução. A *Por Law Reform*, em 1834, acabou com a obstrução do mercado de trabalho, sendo um ato necessário<sup>11</sup> à sociedade moderna (POLANYI, 2012).

O reflexo disso são as decisões reais de obrigação ao trabalho e a repressão à mendicância de pessoas em condições de trabalho. Diante disso, ficava clara a diferenciação entre os inseridos na sociedade pelo trabalho e os que estando de alguma forma incapacitados seriam alvo da assistência (inválidos, doentes, crianças, alienados e miseráveis). Para a criação do mercado de trabalho regular e sem empecilhos ao nascimento da classe operária moderna, foram necessárias reformas na assistência e repressão aos pobres, como também a eliminação das restrições à mobilidade do trabalho. Com isso, a pobreza então assumirá outra dimensão: pobres não serão apenas os desprovidos de trabalho, mas também os próprios trabalhadores (FILGUEIRAS, 1996).

Quando em 1834, delineia-se um novo contexto das lutas de classes, o parlamento Inglês interpretará com base no pensamento Malthusiano, que a Lei dos

---

<sup>11</sup>Tais separações e triagens são históricas no mercado de trabalho entre os trabalhadores que se inseriam no trabalho e os que não aceitam esta condição, observadas em países como a Inglaterra e a França na composição do laço social. A intervenção sobre as formas de ocupação da população tem como exemplos de destaque a institucionalização dos Hospitais Gerais na França (século XVI) e nas Casas de Trabalho, (*Work Houses*) na Inglaterra a partir de 1860. As casas de trabalho eram odiadas pelos trabalhadores e a luta contra sua implantação levou a várias revoltas no norte da Inglaterra, sendo uma das causas do surgimento do movimento cartista. As casas eram hospícios nos quais o excedente da classe trabalhadora vegetava às custas da sociedade civil. O propósito delas era a criação de um exército industrial de reserva sustentado pelo Estado na época de retração do desemprego em alto e que estivesse apto quando a atividade econômica apresentasse um novo ciclo de expansão (COGIOLLA, 2009).

Pobres corresponderá a um estímulo à miséria, pois favorecia a acomodação e o conformismo. A filantropia e o assistencialismo cedem espaço para reclusão e repressão aos pobres, que passam a ser vistos como marginais. A partir de então ocorrerá a separação entre o pobre (objeto das ações por mendicância e vadiagem) e o trabalhador (objeto de saúde e previdência social), sendo a “questão social” interpretada como oriunda das motivações comportamentais, culturais, psicológicas e individuais. A pobreza passa então a ser criminalizada e individualizada.

Com efeito, a “questão social” foi concebida pela separação entre o econômico e o social presente no pensamento conservador liberal, propiciando uma desarticulação dos fundamentos econômicos e sociais. Tal separação vai aparecer nos acontecimentos de 1830-48, momento em que a classe burguesa passa a ser pressionada pelas lutas proletárias. A miséria e a pobreza em todas as suas manifestações aparecerão não como resultado das contradições do capitalismo, mas como fenômenos autônomos e de responsabilidade individual, como por exemplo, o déficit educativo (falta de conhecimento das leis do mercado), falta de planejamento (incapacidade de planejamento familiar) e também de problemas de ordem moral-comportamental (o mal gasto, ócio, vadiagem, etc.). O tratamento das questões de pobreza assumirá, nesta perspectiva, um caráter filantrópico, segmentado, moralizador e comportamental (MONTAÑO, 2012).

A função estatal na legislação do trabalho se afirmava como um usufruto do aparato jurídico pela burguesia que utilizava a lei em seu benefício. Melo (2012) delimita que na fase inicial do capitalismo (durante a acumulação originária) as leis contra mendicância (caso da legislação sanguinária) objetivavam penalizar os trabalhadores expulsos da terra e expropriados dos meios de produção, que afastados do trabalho autônomo foram transformados em pobres e “vagabundos”. Depois, na infância da indústria moderna, vigoraram leis que regulamentavam a jornada de trabalho e que limitavam a organização dos trabalhadores.

O assalariamento criava ao mesmo tempo os trabalhadores empobrecidos pelo processo de exploração capitalista e os excluídos e indigentes fora do mercado de trabalho regular em um contexto de ação do Estado Liberal. Dessa forma, as lutas em torno da jornada de trabalho, em especial na Inglaterra e França, darão início à regulação do Estado e a “questão social” passará a ser tratada na ótica do Liberalismo.

A visão liberal concebe o mercado como parâmetro ao equilíbrio entre os indivíduos, em que todos poderiam nele tirar vantagens. Para corrigir as desigualdades existentes, o Estado Liberal se envolve progressivamente numa abordagem pública da questão, intervindo na legislação do trabalho e em outros esquemas de proteção social de forma pontual (como gestação da força de trabalho, criação e melhoramento dos recursos humanos). A função “neutra” de legislador se daria em ações complementares ao mercado.

Por isso Laurell (1997) fala das políticas sociais no Estado Liberal como distanciadas do real conceito de direitos sociais. O fato de ser membro da sociedade, não obriga o Estado a garantir tais direitos, o gozo dos benefícios deve corresponder ao desempenho do trabalho ou do seu pagamento. A condição da mercadoria força de trabalho acaba sendo reforçada, já que a sobrevivência e o nível de vida estão condicionados a uma relação salarial. Também a visão liberal das políticas sociais tem como característica um alto grau de mercantilização dos bens sociais (como educação, saúde, pensões). Esta forma de organizar a proteção social engendra um mecanismo que disciplina os trabalhadores, uma vez que condiciona a proteção social à contribuição salarial e provoca desigualdades sociais e de consumo com estratificação social entre os trabalhadores rurais e urbanos, assalariados e não-assalariados, entre os sexos e diferentes faixas etárias.

A pobreza seria amenizada pela caridade privada e as políticas sociais seriam apenas um paliativo. Assim, os princípios assumidos pelo Estado no enfrentamento da “questão social” foram considerados repressivos neste contexto, melhoras pontuais foram feitas em função da pressão da classe trabalhadora e como o reconhecimento dos direitos civis<sup>12</sup>, tais como o direito à vida, à liberdade individual, à segurança e à propriedade (PIANA, 2009).

Deve-se esclarecer que os direitos civis referem-se à liberdade individual (ir e vir, de expressar a fé, ter a propriedade, o direito à justiça); os direitos políticos estão

---

<sup>12</sup>Sobre a questão dos direitos civis, políticos, sociais e difusos Pereira (2009) apresenta uma síntese mostrando as políticas públicas e nelas as políticas sociais tem como principal função a constituição de direitos conquistados pela sociedade e amparados em lei no século XX. Estes direitos se dividem em individuais (civis e políticos), sociais e difusos. Os civis surgiram primeiro, oriundos das exigências relacionadas à vida e a liberdade individual; os políticos surgiram das exigências relacionadas às liberdades políticas e ao direito de participar do governo na sociedade; os sociais aparecem relacionados à forma de combinação de liberdade e igualdade na satisfação das necessidades básicas, já os difusos emergiram das exigências controvertidas que afetam toda humanidade fruto dos avanços tecnológicos provenientes da mundialização da economia, da política e da cultura.

relacionados às escolhas de projetos e propostas de sociedade através do exercício do voto (que se inicia no século XIX se consolidando com os partidos de massa que pressionaram a extensão a tais direitos para trabalhadores, mulheres e analfabetos) e os direitos sociais (que incluem um mínimo de bem estar econômico e segurança ao direito de participar por completo levando a vida de acordo com os padrões estabelecidos pela sociedade). As políticas públicas se identificam com os direitos sociais que surgirão no século XX e que tem como perspectiva a equidade, permitindo que a sociedade exija atitudes ativas do Estado. Além de se preocuparem com a provisão de bens materiais, as políticas públicas têm de contribuir à concretização do ser humano à autonomia, informação, convivência familiar e comunitária saudável e desenvolvimento intelectual (NOGUEIRA, 2001).

Enquanto vigorou o Estado Liberal se impregnava a ideologia de autorresponsabilização dos indivíduos e da pobreza com a naturalização da miséria. Ao defender o crescimento econômico, os mecanismos da concorrência perfeita, da oferta e da procura, pela busca dos interesses individuais, seriam assegurados os interesses coletivos e o desenvolvimento da Nação. O trabalhador passava a ser livre para aceitar ou não o trabalho, ao mesmo tempo em que se naturalizava o quadro de exploração a que a população era submetida. No tratamento da “questão social” esta leitura se estabelecia fora da totalidade das contradições e mediações do modo de produção capitalista, ainda que estivesse sendo sedimentada a concepção de trabalho como mercadoria livremente regulada no mercado.

Ao Estado, cabia ao mesmo tempo a garantia da propriedade privada, a obrigatoriedade dos contratos de trabalho e a segurança pública. Embora houvesse a existência dos movimentos sindicais no século XIX, isto não garantia de fato a melhoria das condições de trabalho, mas já sinalizava certo grau de organização dos trabalhadores. Concomitantemente o processo de proletarianização vai trazer consigo uma reorganização do mundo do trabalho, permitindo a pressão sobre a classe dominante no contexto de eclosão da crise capitalista de 1873, a mais grave do século XIX e que terá desdobramentos em todo século XX.

É quase consensual a visão que identifica, no último quarto do século XIX, o início dessa reação, coincidindo com a eclosão de uma crise capitalista de longa duração. Tal movimento pautou-se, gradualmente, por determinada intervenção estatal no domínio econômico, bem como por políticas públicas redistributivas. Tinha início, assim, uma



era de ascensão dos chamados direitos sociais, que marcaria profundamente o século XX (VIDAL, 2010, p. 2).

Igualmente Behring e Boschetti (2011) relatam que do ponto de vista histórico deve-se relacionar o surgimento das políticas sociais à “questão social” como papel determinante na sua gênese. Do ponto de vista econômico, como necessária nas relações entre política social com a economia e seus efeitos na produção e reprodução da classe trabalhadora, do ponto de vista político, na identificação do papel do Estado na atuação dos interesses de classe.

As políticas sociais e a formatação de padrões de proteção social são desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (BEHRING E BOSCHETTI, 2011, p.51).

Uma dimensão fundamental no estudo da política social está no fato da produção capitalista ser o núcleo central da vida social e inseparável da reprodução. A política social age diante disso como estimuladora da realização de mais-valia e como reprodutora da força de trabalho.

A diferenciação sobre política social e política pública é importante, pois apesar do termo política social estar relacionado a uma diversidade de conteúdos políticos, ele possui identidade própria:

Refere-se à política de ação que visa, mediante esforço organizativo e pactuado, atender necessidades sociais cuja resolução ultrapassa a iniciativa privada, individual e espontânea, e requer deliberada decisão coletiva regida por princípios de justiça social que, por sua vez, devem ser amparados por leis impessoais e objetivas, garantidoras de direitos (PEREIRA, 2009, p. 171-172).

Ao contemplar todas as forças e agentes sociais, comprometendo o Estado, a política social se afigura como uma política pública, isto é, um tipo, entre outros, de política pública. A política social, como resultado de política pública<sup>13</sup>, está

---

<sup>13</sup> O termo público que qualifica a expressão política pública não é referência exclusiva ao Estado, mas também a coisa pública (de todos) no atendimento das necessidades sociais. Embora seja gestada pelo Estado, envolve escolhas e decisões privadas e estatais em decisão pública. O termo público tem

extricavelmente relacionada a Estados, governos, políticas (sejam elas ligadas ao voto, partido, parlamento e governo, como também as formas de governo e sistema político) e aos movimentos da sociedade. Como a criação e execução delas expressam a participação contraditória dos governos, elas podem se constituir tanto em intervenção como não-intervenção do Estado. Destarte, a noção de política pública implica na compreensão das relações entre Estado e sociedade como conflituosas, no rompimento do enfoque habitual de entendimento simplista da política pública como simples resultado do sistema político, no envolvimento de sujeitos importantes no seu funcionamento como sindicalistas, grupos de ação e agentes locais, na adoção de uma visão que implica (ao mesmo que hipoteticamente) os métodos utilizados na capacidade do Estado em sua função de bem-estar, além de pôr em relevo os métodos adotados pelo Estado no alcance dos objetivos das demandas sociais (*ibidem*).

Ao tempo em que a gênese da “questão social” é explicada a partir do processo de reprodução ampliada do capital configurado no século XIX, provocando as formas iniciais das denominadas políticas sociais, somente no século XX, as políticas sociais serão praticadas para fazer frente, de maneira mais universal, aos problemas da “questão social” nos países de capitalismo avançado (Inglaterra, Alemanha, França, Itália, Áustria, EUA, Canadá e Austrália) por via do Estado de “Bem-Estar Social”.

Um fator determinante na mudança de atuação estatal (do Estado de viés Liberal ao de viés Monopolista) foi provocado pelo avanço das desigualdades sociais e econômicas, próprias da natureza geográfica de expansão do capital, que vão atingir dimensões intensas com a crise de 1929. Embora a ação estatal já se fizesse presente desde a crise capitalista de 1871, (marco da transição da fase concorrencial para a fase Imperialista), apenas depois da crise de 1929 a natureza de intervenção do Estado mudará seu curso, uma vez que a apatia econômica, as convulsões sociais, a formação de monopólios e a concentração de poder econômico vão corroer os pilares

---

assim um sentido de universalidade e totalidade. Sua concepção envolve: a definição da área de interesse que requer conhecimento do alvo a ser atingido, através de estratégias e meios apropriados à sua realização, organização, amparo legal e pessoal capacitado; tem como objetivo produzir bem-estar (apesar de nem sempre conseguir); e o trato com diferentes forças e agentes em disputa por recursos e oportunidades mantendo a sua contraditória irredutibilidade a um único domínio e também o conhecimento de como se criam e distribuem as necessidades, objetivando modificá-las (PEREIRA, 2009).

da livre concorrência, fazendo com que a anarquia entre produção e consumo deixasse evidente que o Estado de cunho Liberal não encontrava mais sustentação.

A mobilização da classe trabalhadora e a sua organização foram também fatores essenciais para a mudança da natureza desta forma de ser do Estado Liberal. O ideário das lutas sociais, que vai explodir no século XX, trazia a busca pela emancipação humana frente às amarras do capital, era forte a concepção política da necessária socialização da riqueza e a instituição de uma sociedade não capitalista. Foi assim que classe trabalhadora conseguiu importantes direitos sociais redefinindo o papel do Estado na “questão social” com desdobramentos significativos no mundo do trabalho.

É então a partir do Estado de “Bem-Estar Social<sup>14</sup>” que a política social aparece para resolver simultaneamente o problema da manutenção da subsunção real do trabalho ao capital, da superpopulação relativa e do desemprego, contendo os conflitos de classes e auxiliando a retomada da acumulação após a crise de 1929. Por isso, que no Pós-Guerra, se difundirão nos países centrais o estabelecimento de novos contratos sociais com regras precisas para cada parte (capital e trabalho) tendo em vista a conciliação e o consenso na manutenção mercantil da sociedade. As políticas sociais passarão a permitir a regularidade ao mercado de trabalho, e a atuação do Estado é justificada como garantia do crescimento econômico e promoção das melhorias sociais.

O Estado tentará fazer a compensação e proteção dos sujeitos mais fragilizados, dando um mínimo de proteção individual com a introdução de direitos sociais. São estabelecidas normas para evitar barreiras à acessibilidade, à educação, à justiça, ao auxílio social, medidas que visam garantir um mínimo para todos, considerados iguais perante a lei, mas desiguais perante aos rendimentos. A política social garantirá uma gestão (ainda que conflitiva da força de trabalho) para reprodução das melhores condições de acumulação. Isso também mostra que qualquer concessão à classe trabalhadora é sempre resultado da pressão exercida por ela no âmbito das melhorias salariais e de trabalho, e também, reflexo da forma como o

---

<sup>14</sup> Lenhard e Offe (1984) colocam que, por isso mesmo, a política social como uma estratégia de ação estatal contribuirá à própria constituição do Estado. Desempenhando também funções como: preparação repressiva e socializadora da proletarianização, estabilização da coletivização compulsória dos riscos e no controle quantitativo dos processos de proletarianização.

Estado atua sobre a relação contraditória entre a socialização das forças produtivas e a apropriação privada da riqueza social.

Nesse Estado, afinado com os monopólios:

Temos a legislação social como forma de, através da extensão dos “pagamentos de transferência” (pensões, aposentadorias, seguro desemprego), aumentar o consumo entre os trabalhadores. Além disso, com a criação de uma procura adicional através de compras estatais às empresas monopolistas, o Estado disponibilizava recursos para investimentos à infraestrutura necessária ao bom desenvolvimento das empresas para financiar pesquisas de interesse de determinados grupos privados, bem como para auxiliar as indústrias em dificuldade, mediante socialização dos prejuízos (MELO, 2012, p.36).

Como poder político e econômico, o Estado apresentará uma variedade de funções, se inserirá como empresário nos setores básicos não rentáveis (como energia e matérias-primas fundamentais) na assunção do controle de empresas capitalistas (socializando as perdas), e a entrega aos monopólios dos complexos construídos com fundos públicos, subsídios aos monopólios e a garantia de lucro pelo Estado. Indiretamente passou a assumir investimentos públicos em meios de transporte e infraestrutura na preparação institucional na força de trabalho e gastos com investigação em pesquisa (NETTO, 2011).

O objetivo principal dos governos regulacionistas no Pós-guerra será amenizar o desemprego e recuperar a economia com a atuação do Estado nos serviços públicos, com a criação de programas assistencialistas, como o seguro-desemprego, que até então não existiam e de assegurar a reprodução e manutenção da força de trabalho ocupada e excedente. O Estado é forçado (mediante os sistemas de previdência e segurança social) a regular sua pertinência em níveis determinados de consumo, da disponibilidade para a ocupação sazonal da força de trabalho e de estimular instrumentos que garantam sua mobilidade e alocação dentro dos interesses do capital. É somente assim que a “questão social” se torna alvo de políticas sociais.

Institucionalmente, criaram-se as condições para a passagem de um regime social baseado no direito civil, para um regime baseado no contrato social e no direito social expresso por um conjunto de leis relacionadas às condições de trabalho, como também à proteção dos trabalhadores (invalidez, doença, desemprego, velhice, etc.), consolidando o princípio de responsabilidade pública. Considera Ivo (1990) que tanto

os direitos sociais (no sentido amplo), as contribuições sociais e a transferência e distribuição de bens e serviços gratuitos são mediações jurídicas, monetárias e de serviços (públicos) que recobrem todo um sistema de direitos e obrigações entre os cidadãos e o Estado. Entendidos nesta perspectiva, as políticas sociais como resposta concreta aos direitos sociais representam uma parcial desmercantilização<sup>15</sup> do trabalho.

Os avanços nos mecanismos de regulação social condicionaram a concorrência capitalista pela ampliação do Estado em várias frentes, e ao mesmo tempo, interiorizou o conceito de direito e proteção individual que avançou no reconhecimento da pobreza e da exclusão como uma “questão social” relevante expandindo os mecanismos de proteção do bem-estar social (GIMENEZ, 2003).

Mas, a intervenção estatal em suas múltiplas expressões sempre revela o imperativo do capital no comando do trabalho. Sob o signo do “Bem-Estar Social” se criará um controle do trabalho mistificado em um Estado mais humanizado, que deixa de ser “gestor exclusivo dos negócios da burguesia” e passa a “atender” a demanda dos trabalhadores, especialmente por meio de políticas públicas sociais. É justamente nessas condições que a apropriação do excedente pelo capital assume sua plenitude.

Tal simetria entre Estado intervencionista, produção industrial fordista-taylorista e difusão das políticas sociais, não atingirá a periferia capitalista. O Brasil estará neste momento formando sua base industrial e seu mercado de trabalho, mantendo-se afinado em relações econômicas e dependentes com os países centrais. Nos países centrais, serão observados após a crise de 1929, todos os ajustes necessários para a nova relação entre Estado e economia, possibilitando a criação de princípios sociais universalizantes cuja maior expressão foram as políticas sociais, a ampliação dos direitos de cidadania e a busca do “pleno emprego”.

A expressão desse processo é acompanhada pela redefinição das bases internacionais do capitalismo através da intensificação da exploração do trabalho nas antigas áreas coloniais da América Latina. O Brasil exemplifica tal situação. O caráter conservador da modernização capitalista operada no século XX foi pautado no predomínio da propriedade territorial latifundiária e na raiz colonial e escravista da

---

<sup>15</sup> Esclarece Oliveira (1988) que a desmercantilização ocorre porque os componentes da reprodução da força de trabalho representados pelo salário indireto são antimercedórias sociais. Isto permitiu a homogeneização do mercado e da força de trabalho e ao mesmo tempo a autonomização do capital constante.

nossa formação econômico-social, sob rígido e contínuo controle estatal. O país, ao cumprir seu papel na acumulação de forma dependente, afastou as possibilidades de expansão dos direitos e políticas sociais que proliferaram nas economias centrais durante os “anos dourados”.

## CAPÍTULO 2

### A FALÁCIA DE UM ESTADO DE “BEM-ESTAR SOCIAL” E SEUS DESDOBRAMENTOS NO BRASIL

*“A extrema variedade do emprego das populações expropriadas e disponibilizadas - ou mesmo o seu desemprego - não deve desvanecer ou eliminar de nossas mentes o fato de que essa expansão, em sua profunda desigualdade, constitui o solo social sobre o qual se implanta a necessidade do mercado e, por extensão, a “necessidade” forjada do mercado capitalista, sobretudo, da venda da força de trabalho sob qualquer modalidade ou formato”.*

*(Virgínia Fontes)*

## **CAPÍTULO 2**

### **A FALÁCIA DE UM “ESTADO DE BEM-ESTAR SOCIAL” E SEUS DESDOBRAMENTOS NO BRASIL**

#### **2.1. Estado de “Bem-Estar Social” e as políticas públicas sociais: o mito da conciliação entre capital x trabalho**

O século XX designado como era dos extremos pelo historiador Hobsbawm (2005) é explicado por três momentos marcadamente definidos: a Era da Catástrofe que vai de 1914 até depois da Segunda Guerra em que ocorreram duas Guerras Mundiais e uma crise de caráter internacional em 1929; seguida da Era do Ouro que apresentou aproximadamente 30 anos de extraordinário crescimento econômico e transformação social terminando na década de 1970; A última parte do século se apresentou como uma era de decomposição, crises e incertezas, em um período problemático, mas não apocalíptico, mesmo que alguns especuladores metafísicos falassem em fim da história.

Justamente na “Era do Ouro” existe uma excepcionalidade histórica do capitalismo representada pelo crescimento econômico inusitado, com consideráveis ganhos de renda e salários (ainda que restritos), que jamais ocorreram em qualquer outra fase deste modo de produção.

É neste século, tão complexo e profundo em termos de transformações políticas, econômicas e sociais que trataremos de compreender a aliança entre Estado e capital através de suas ações no universo do trabalho, especialmente nos anos de “dourados” do capitalismo. Dentro do horizonte de mudanças que o referido século apresentou talvez a mais curiosa delas esteja no papel inusitado que o Estado vai assumir para minorar os conflitos de classes, concedendo ganhos aos trabalhadores. Isto se deu através de políticas públicas sociais durante a vigência do Estado de “Bem-Estar Social”, cujo objetivo central foi controlar a força de trabalho e mantê-la na condição de mercadoria.

Esta intervenção foi edificada por um consenso de legitimação política favorecida pela institucionalização e universalização de direitos sociais. Tais direitos haviam sido incorporados de forma tímida no final do século XIX e se ampliaram no século XX depois da crise de 1929, num contexto em que a circunstância de



assalariado se define como elemento das sociedades contemporâneas e também quando se completará a trajetória da subsunção real do trabalho ao capital.

Depois da crise de 1929 o Estado mudará funcional e estruturalmente, nas palavras de Netto (2011) de guardião das condições externas de produção capitalista, de garantidor fiel da propriedade privada e dos meios de produção e de um intervencionismo pontual, o Estado apresentará um elenco de funções múltiplas e novas sem eliminar as anteriores. Tornar-se-á empresário dos setores básicos não-rentáveis (energia e matérias-primas para fornecê-las a baixo custo aos monopólios); assumirá o controle de empresas capitalistas com dificuldades (socializando as perdas); entregará aos monopólios os complexos construídos com fundos públicos<sup>16</sup>. Indiretamente fará compras e encomendas aos grupos monopólicos, garantindo subsídios como investimentos públicos em meios de transportes e infraestrutura, preparação institucional da força de trabalho requerida pelos grupos monopolistas e gastos com investigação em pesquisa. Complementa o autor,

O Estado - como instância política econômica do monopólio – é obrigado não só a assegurar continuamente a reprodução e a manutenção econômica da força de trabalho, ocupada e excedente, mas é compelido (e o faz mediante sistemas de previdência e segurança social principalmente) a regular a sua persistência a níveis determinados de consumo e sua disponibilidade para a ocupação sazonal, bem como instrumentalizar mecanismos gerais que garantam a sua mobilização e alocação em função das necessidades do projeto do monopólio...O alargamento de sua base de sustentação e legitimação sócio-política, mediante a generalização e institucionalização de direitos e garantias cívicas sociais permite-lhe organizar um consenso que assegura seu desempenho. (NETTO, 2011, p. 27).

Poulantzas (2000) coloca que as funções repressivas, claramente observadas nos Estados de cunho Liberal dão lugar as suas funções econômicas. Aos mecanismos tracionais de poder é acrescida a politização das relações econômicas e sociais. Entretanto, o papel do Estado não deve ser confundido com um Estado de Providência de funções meramente sociais, uma vez que ele se organiza e reproduz a hegemonia de classe ao fixar um campo variável de compromissos entre as

---

<sup>16</sup> O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras etc. A expressão mais visível do fundo público é o orçamento estatal (SALVADOR, 2010).

classes dominantes e dominadas. Qualquer sacrifício material (de prazo curto) é para permitir sua dominação em longo termo. É a luta de classes que determina a emergência desde leque posto em prática pelas políticas sociais.

Deve-se lembrar que a crise de 1929 forneceu na interpretação de Mészáros (2002) o alinhamento para que as forças constituintes do capital passassem de uma “totalidade extensiva” para uma “totalidade intensiva”. Externamente isso significou uma mudança do imperialismo multicentrado para um sistema de hegemonia norte-americana; o estabelecimento do FMI (Fundo Monetário Internacional) e de vários órgãos de regulamentação das relações intercapitais; a incorporação relativa de todas as economias de sociedades pós-capitalistas na estrutura e intercâmbio capitalistas além da exportação do capital em grande escala e o repatriamento seguro de taxas de lucro inimagináveis nos países de origem.

Continua o autor que esta retórica do “sucesso” do capital pode ser descrita nas diversas modalidades de intervenção estatal para a expansão do capital privado, na transferência de indústrias falidas para o setor público e sua posterior utilização para favorecer o capital privado; na larga abertura de novos mercados e ramos de produção pautados em uma “economia de consumo” acompanhada da capacidade do capital de gerar padrões perdulários de consumo; desenvolvimento e operação bem-sucedida de uma economia de “pleno emprego” durante a guerra e depois dela e por fim, pelo seu peso econômico e político no estabelecimento do “complexo industrial militar” como controlador da fração mais importante da atuação estatal afastando as desconfortáveis flutuações e incertezas do mercado.

É sob esta orientação que se entende que os “anos gloriosos do capital” se sustentarão, especialmente, no Pós-Guerra, no complexo industrial militar altamente lucrativo e responsável pelo “sucesso” da economia capitalista. Logo, afirma Mészáros,

“A duração excepcional do pós-guerra – ela mesma confinada a um punhado de Estados capitalistas avançados – deveu-se em grande parte às condições favoráveis de reconstrução do pós-guerra e pela posição dominante assumida pelo complexo-industrial militar sustentado pelo Estado (MÉSZÁROS, 2002, p.26).

Como Mészáros, também Lessa (2013) é enfático ao afirmar que não se pode compreender o Estado de “Bem-Estar Social” como uma vitória dos trabalhadores e

um avanço para uma sociedade mais justa, inclusive porque o principal e mais importante das políticas públicas nos “30 anos dourados” foram os enormes investimentos militares, principais responsáveis pelo aquecimento da economia e pela geração de empregos.

Lessa (2013) ainda defende que a maioria dos conceitos acerca do Estado de “Bem-Estar Social” ignora a determinação crucial dos seguintes fatores históricos: 1 - Todos os exemplos típicos deste Estado (França, Inglaterra, EUA) investiram mais recursos no complexo industrial militar do que em todas as demais políticas públicas; 2 - Todas as políticas destes referidos Estados (saúde, educação, transporte, seguro desemprego, segurança e moradia tiveram como móvel, primeiramente aumentar a lucratividade do capital; 3- O processo de democratização das relações sociais nestes Estados, entre os anos de 1945-75 não ocorreu, pois os sindicatos foram domesticados justamente por estarem incorporados ao Estado, a burocratização dos sindicatos e partidos forneceu meios de controle das lutas de classe. Depois da instauração desse Estado abriu-se o mais longo período sem uma revolução (excetuando-se a Chinesa de 1949), por isso, representa uma fase de vitória clara do capital sobre a classe trabalhadora; 4 - Todos os países ditos típicos de Estados de “Bem-Estar Social” promoveram uma rodada de exploração nas antigas áreas coloniais por meio da expansão das multinacionais. Além das matérias-primas e energias, a exploração da força de trabalho passou a fazer parte dos objetivos imperialistas, calcada na generalização de ditaduras e torturas pelos países de “Terceiro Mundo”; 5 - Não houve ruptura da essência do Estado a partir da adoção de políticas públicas sociais com o “Estado de Bem-Estar Social” (EBS), pois antes e depois dos “30 anos gloriosos” este Estado continuou mantendo seu caráter essencialmente de classe.

A ideologia da existência de um EBS mostrou-se eficaz pelo contexto de exceção e crescimento do capitalismo no Pós-Guerra. Esta experiência histórica também permitiu vislumbrar a crítica do Estado como “comitê” de administração dos negócios da burguesia. Seu papel classista ficava evidente no controle social e enquadramento da sociedade regida pelo trabalho assalariado.

Após a Segunda Grande Guerra a união orgânica entre Estado e monopólios foi estabelecida, sustentando a expansão lucrativa do complexo industrial-militar. Os monopólios passaram a aceitar a intervenção do Estado em função das pressões do

movimento social, da ameaça soviética e também porque o próprio Estado passou a dispor de recursos orçamentários que seriam aplicados nos projetos sociais, e ao mesmo tempo redistribuídos aos monopólios por subsídios e incentivos aos empresários e na investigação científica (cujos resultados seriam absorvidos pelo grande capital no investimento militar).

A militarização da economia<sup>17</sup> favoreceu a relação entre Estados e monopólios sendo funcional ao sistema porque ajudou a manter a demanda agregada, reduzindo as grandes crises de superprodução e possibilitando ao capitalismo o crescimento relativamente estável. Estabilidade econômica, taxas de crescimento constantes, baixo desemprego e um EBS que incorporou setores da população ao mercado com redes de proteção social são a marca deste período para o desenvolvimento do capitalismo ocidental (COSTA, 2008).

Para garantir os interesses dos monopólios e as condições de valorização do capital o Estado atuou na conservação e intensificação da força de trabalho como produtora de valor. Para isso um conjunto de fenômenos nas relações de produção e trabalho implicará em alterações geográficas de alocação da força de trabalho e na apropriação da mais-valia tanto nos países centrais quanto periféricos. Essa expansão capitalista após a década de 1950 é explicada pelo bom resultado do consórcio entre o Estado de viés Keynesiano e o modelo de produção taylorista-fordista. Embora já estivesse vigorando especialmente nos EUA no início do século XX, a expansão desse modelo de produção acompanha o crescimento vertiginoso do capitalismo no Pós-Guerra representando um marco do processo de racionalização capitalista do processo de trabalho.

Antunes (2005a) relata o binômio taylorismo-fordismo como a expressão dominante do sistema produtivo e do respectivo processo de trabalho que passa a vigorar na indústria a partir da segunda década do século XX, tendo como principais características a produção em massa de mercadorias, estruturada em uma produção homogeneizada e verticalizada. A busca neste padrão produtivo é do combate ao desperdício e do aumento da intensidade do trabalho, por isso estrutura-se no trabalho

---

<sup>17</sup> Isso veio a favorecer a posição assumida pelos EUA na economia mundial, tanto na reconstrução lucrativa dos países no Pós-Guerra como até os dias atuais no estímulo a corrida armamentista. Sobre o complexo industrial militar, componente básico do avanço do crescimento capitalista no pós-guerra, a natureza destrutiva das forças produtivas ficava evidente. Os gastos militares eram uma forma de queimar capital, garantindo novos canais de realização da mais-valia, tendo no Estado seu principal consumidor. Ainda hoje o peso do complexo industrial militar permanece.

parcelar e fragmentado, permitindo a extração da mais-valia em sua forma relativa. A subsunção real do trabalho ao capital iniciada com a maquinaria estava assim consolidada. Tal processo de produção mesclou o cronômetro taylorista com a produção em série fordista além da separação entre concepção e execução do trabalho, o que veio a suprimir a dimensão intelectual do operário.

Foi assim que ocorreu o bom casamento entre regime de acumulação taylorista/fordista e o modo de regulação Keynesiano, cujos resultados foram as respeitáveis taxas de crescimento econômico verificadas no Pós-Guerra. Esta forma de agir do Estado é fruto da forma de ser do sistema capitalista neste contexto histórico, que necessitava atuar em uma lógica de “conciliação” dos conflitos de classe.

Nestes termos o Estado regulacionista Keynesiano tinha como propósito revolucionar (em unidade com a força de trabalho) as condições de produção distribuição, circulação e consumo. As políticas sociais (serviços e assistência sociais) apoiariam na tendência ao subconsumo, tendo como pilar o “pleno emprego” que seria adquirido pelo investimento público, diminuição da taxa de juros, bem como pela absorção da força de trabalho pelo Estado. No amortecimento da luta de classes convergiriam duas realidades: a ampliação dos direitos trabalhistas e a ampliação da “cidadania”, criando a imagem de um Estado neutro e a serviço da população, logo, amplamente legítimo.

Um traço importante do Estado de “Bem-Estar Social” é que ele é marcado por um padrão de financiamento público da economia capitalista nesse momento histórico<sup>18</sup>. Na avaliação de F. Oliveira (1988) de um lado o recurso público passou a ser o pressuposto da acumulação do capital e do outro financiava a população através dos gastos sociais como a medicina socializada, a educação universal gratuita e obrigatória, a previdência social, o seguro-desemprego, os subsídios para transporte, os benefícios familiares (quotas para auxílio-habitação, salário família) e, no extremo desse espectro, subsídios para o lazer, favorecendo desde as classes médias até o

---

<sup>18</sup> No Brasil, esse modelo se difunde de forma diferenciada, pois não teremos a vigência do EBES, mas o Estado Desenvolvimentista. Aqui as políticas sociais implementadas de caráter universal serão tardias (fim da Ditadura Militar e após a Constituição de 1988) e com atuação focalizada. No país o que teremos neste contexto histórico é a implantação das bases industriais e a forte intervenção do Estado no desenvolvimento capitalista, tendo no governo Vargas o principal marco da “questão social” inicialmente.

assalariado de nível mais baixo. A transferência para o financiamento público de parcelas da reprodução da força de trabalho é uma tendência histórica do capitalismo, e fez parte do percurso necessário para a constituição do trabalho abstrato (SILVA, 1995).

Os estudos comparativos mostram uma diversidade de modalidades destes Estados de “Bem-Estar Social”. Na base dessas variações, encontram-se condições históricas distintas que permitem desenvolverem-se padrões mais progressistas; mais conservadores; mais universalistas institucionalizados e estatizados; mais privatistas e residuais; mais generosos ou mais seletivos e assistencialistas, na cobertura, na diversificação dos benefícios e serviços distribuídos; mais autônomos ou mais atrelados em relação aos mecanismos e dinâmica político - partidária e eleitoral; clientelistas etc. Também registram-se diferenças nos padrões de gastos sociais assim como no plano administrativo das políticas sociais (*ibidem*).

Apesar de não ser idêntico em vários países, afirma Pereira (2009) que existe marcos norteadores desta forma de Estado: o receituário Keynesiano instaurado nos anos 1930; as postulações do Relatório de Beveridge sobre Seguridade Social de 1942 e a formulação da teoria trifacetada da cidadania de T.H. Marshall do final de 1940. Tais marcos, estruturam os pilares do Estado de “Bem-Estar Social e sua política de pleno emprego (Keynes), seguridade econômica e de existência (Beveridge) e direitos e cidadania (Marshall).

Embora não exista uma única vertente conceitual ao Estado de "Bem-Estar Social", Silva (1995) apresenta alguns elementos comuns de sua constituição: a ação estatal na organização e implementação de políticas; relação Estado/mercado marcada pela alteração do livre movimento e dos resultados socialmente adversos do mercado por parte do Estado; noção de substituição da renda por perda temporária ou permanente; referência menos ao trabalhador contributivo e mais ao cidadão (realça a noção de direito). A esses elementos pode ser acrescida a noção de um sistema público, nacionalmente articulado.

Para além das especificidades de manifestações intervencionistas apresentadas nestes Estados de cunho “mais social”. Parte-se do princípio que na essência o Estado capitalista não muda sua natureza de classe, porque a relação capital x trabalho é essencialmente contraditória. Apesar disso, não se deve desconsiderar sua atuação específica no Pós-Guerra, notadamente na Europa

Ocidental, (que teve como traço geral a tendência à extensão dos direitos sociais e a oferta de serviços sociais, atenção ao pleno emprego e institucionalização da assistência social por meio do reconhecimento da pobreza), mas sua condição estrutural de sustentação do capital junto com o trabalho assalariado.

A atuação diferenciada do Estado após a crise 1929 foi favorecida pelo posicionamento teórico de Keynes, cuja publicação de maior destaque será *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda* elaborada no contexto da crise mundial de 1922/30. Em busca de uma explicação analítica para o desemprego dará o fundamento teórico às sugestões de intervenção estatal como geradora de demanda para garantir níveis elevados do emprego. Ao considerar a instabilidade como própria do capitalismo, compreendeu que as crises se alimentavam da demanda ineficiente. Os níveis de produção e emprego seriam determinados pela igualdade entre oferta e demanda agregadas. A ação do Estado, através da política econômica, é um ingrediente básico do bom funcionamento do sistema capitalista. Ou seja, o ativismo do Estado é um complemento indispensável ao funcionamento dos mercados para se obter o máximo nível de emprego possível e, portanto, maximizar o nível de bem-estar da coletividade (KEYNES, 1936). Esta é a mais importante contribuição de Keynes conforme maioria dos estudiosos de sua obra.

Keynes ao colocar o Estado enquanto regulador da economia buscava equacionar os desequilíbrios do capitalismo moderno. Suas ideias inspiraram o novo modelo econômico, quando o Estado intervencionista assumiu o modelo de Estado de “Bem-Estar Social”, fundindo as ideias de natureza social com os princípios democráticos necessários ao capitalismo: a social-democracia. Esta aparece como proposta política, misto de conservadorismo liberal e socialismo de “caráter comunista” aglutinado no “consenso” em torno da intervenção econômica e social envolvendo partidos políticos, sindicatos e a classe trabalhadora. As medidas de proteção social, antes restritas a determinados grupos sociais, vão assumir um caráter mais abrangente<sup>19</sup>.

---

<sup>19</sup>Na interpretação de Montañó (2012) a visão de Keynes partia do princípio que a “questão social” era algo transitório no sistema capitalista e também conservava o tratamento liberal segmentado do problema, além de reduzir a pobreza a um problema de distribuição deslocando a questão da esfera da produção para a esfera política no âmbito da distribuição como uma questão entre os cidadãos e o Estado.

A “questão social”, longe de ser vista como uma produção própria do sistema capitalista, era interpretada como um problema de mercado, do descompasso em relação na oferta/demanda de bens e serviços. Aos que não podiam ou conseguiam vender sua força de trabalho, e que estivessem impossibilitados de adquirir bens e serviços, o Estado compareceria atendendo parte das demandas dessa população criando meios para o aumento da produção e do consumo, incentivando a contenção do desemprego ou uma transferência de renda pela seguridade social e políticas sociais. O Estado é quem diretamente passaria a absorver e organizar parte do excedente e redistribuí-lo por meio de políticas sociais.

Junto com o modelo de produção fordista-taylorista e com o Estado intervencionista, apareceu o discurso do chamado “pacto” ou “compromisso” entre capital e trabalho, uma vez que na intervenção mais social do Estado se ofereceu a ilusão que os conflitos estariam acabados. Será na ala reformista oriunda da social-democracia, que via o Estado como instrumento em favor da classe burguesa e proletária, que se estabelecerá o fetichismo de Estado como traço principal do movimento operário (o poder estatal apareceria como a única forma de domínio de uma evolução social).

Ao discutir sobre os termos gerais do compromisso fordista, Bihr (2010) interpreta que ele foi imposto, primeiro porque não resultou de duas vontades livres que se engajam reciprocamente. Segundo, porque mesmo que tenha sido oficialmente declarado, resultou de um processo cego e ilusório aos seus protagonistas, não resultado de barganha clara em suas discussões. E terceiro não se deu diretamente aos membros das próprias classes, mas entre intermediários organizacionais e institucionais. Desta forma, nem de longe tal compromisso acabaria oficialmente com a luta de classes. Do ponto de vista do proletariado tal “pacto” apareceria como uma espécie de barganha, em que se renunciava ao caminho proposto pela via revolucionária em troca de garantia de sua seguridade social (estabilidade no emprego, crescimento do nível de vida do trabalhador, redução do tempo de trabalho, satisfação de necessidades como habitação, saúde, educação profissional, lazer etc.).

A perspectiva era de sair da miséria juntamente com a garantia de direitos civis, políticos e também sociais, concedidos pelo Estado. Para convencer a classe



dominante na aceitação de divisão dos ganhos de produtividade entre salário e lucro foi preciso uma série de fatores:

A terrível experiência da “grande depressão” dos anos trinta; as lutas resolutas do proletariado para impor reformas da relação salarial tão essenciais quanto a instituição de um salário mínimo, a conclusão de acordos coletivos, a introdução dos primeiros elementos de salário indireto (seguros saúde e velhice); a vitória das forças políticas (o bloco rooseveltiano dos Estados Unidos, a social-democracia na Europa setentrional, a Frente Popular da França) sustentadas eleitoralmente pelo proletariado e capazes de impor reformas de estrutura como essas; o contexto de ampliação e de aprofundamento da democracia ligada a luta vitoriosa contra o fascismo; enfim, os imperativos econômicos e sociais da reconstrução do período pós-guerra, acompanhada de uma nova onda de lutas operárias (BIHR, 2010, p. 42).

As políticas sociais vão funcionar como um “cavalo de tróia” na luta da classe trabalhadora, uma vez que a alienação do trabalhador, pelo processo de desrealização do trabalho, é parte constitutiva da política social regulamentada institucionalmente. O Estado assegura a integralização do trabalhador para que a classe trabalhadora reconheça como “naturais” as exigências do modo de produção capitalista (SANTOS, 2008).

Deve-se pontuar que a constituição da esfera pública, entendida como “economia de mercado socialmente regulada” era sinônimo de democracia. Sendo assim, diversas interpretações passaram a ver no Estado de “Bem-Estar Social” a harmonia, pela eliminação das classes sociais e seus conflitos. No entanto, as práticas da esfera pública e das políticas sociais realizadas expressavam na verdade a cooptação de largas parcelas do operariado, minando seu potencial revolucionário. O funcionamento da educação e saúde públicas, da previdência social e outras instituições estruturadoras das relações sociais serviam como ilusão de uma sociedade mais equitativa, contribuindo à reprodução do capital. Ainda que o Estado não deixasse de ser de classista, condenava e/ou escamoteava a luta de classes.

Na arquitetura do EBES a integração do movimento operário era premissa para o sucesso regime de acumulação capitalista. Um regime de acumulação se define pelo padrão de organização da atividade produtiva em sintonia com o padrão de consumo, na busca da garantia entre oferta e demanda. Nas palavras de Harvey (2005b) o regime de acumulação descreve a estabilização por longo período entre consumo e acumulação, implicando uma correspondência entre as condições de

produção e de reprodução dos assalariados. Para que ocorra a materialização do regime de acumulação é necessário que um corpo de regras e processos sociais sejam interiorizados, logo um modo de regulamentação<sup>20</sup> composto de normas, hábitos e leis que garantam a unidade do processo e enquadrem os indivíduos dentro dos esquemas de reprodução.

A falsa coesão social e a política interna no regime fordista se davam por mecanismos de negociação de caráter coletivo como sindicatos, grupos empresariais e pelo Estado. Ao mesmo tempo formas costumeiras de vida foram transformadas e nichos sociais e econômicos da borda do sistema são transformados e inseridos no mercado de trabalho e consumo. Ideologicamente a regulação fordista estabelecia uma crença no progresso dentro do capitalismo. Através da intervenção estatal as crises e contradições se apaziguariam e as classes trabalhadoras teriam “ganhos crescentes”.

Gramsci (2001) ao analisar o papel do fordismo e do americanismo na conformação de um novo trabalhador e um novo modo de vida, defendeu que a hegemonia construída neste contexto tinha como base a fábrica (nascia nela), oriunda das novas formas de controle social presentes no espaço da produção taylorista/fordista que alcançavam além do núcleo fabril também a vida privada.

A forma de produção casava-se com uma nova forma de vida para fortalecer a hegemonia burguesa ao mesmo tempo em que se criava um novo trabalhador. Este estava voltado para a lógica da produção em massa e consumo em massa, a rigidez da fábrica se estendia à vida pessoal por meio da contenção ao consumo de álcool e de outros prazeres que pudessem atrapalhar o ritmo de trabalho. Outro elemento importante trazido pelo autor refere-se à diferenciação da classe trabalhadora pela prática da política de altos salários, que segmentou uma aristocracia operária sustentadora do consenso, embora lembrasse: “os altos salários ligam-se necessariamente a uma aristocracia operária e não são pagos a todos os trabalhadores” (GRAMSCI, 2001, p.273).

---

<sup>20</sup> É no modo de regulação que encontramos no Pós-Guerra a forma de concorrência sustentada nos monopólios, a definição do padrão monetário ouro-dólar, as novas modalidades de inserção no comércio internacional (pela atuação do GAAT - Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio e BIRD).

Foi justamente no desenvolvimento do capitalismo monopolista que se originou a aristocracia operária, ela foi a base do reformismo no interior do movimento operário, facilitando a integração e cooptação dos sindicatos ao Estado.

A contradição capital x trabalho não desaparece com este reformismo, mas será respaldada pelo mecanismo de ampliação da mais-valia sob a forma absoluta produzida nos países de “Terceiro Mundo” (apropriada por meio da generalização das transnacionais), somada a extração da mais-valia relativa dos países centrais. Este mecanismo de exploração da força de trabalho mundial garantiu a canalização dos lucros aos países centrais. Outra via favorecedora deste reformismo foi o gigantesco deslocamento da força de trabalho da indústria para o setor de serviços<sup>21</sup>.

A busca da legitimação política através do jogo democrático permitiu que parte das demandas das classes subalternas fossem incorporadas pelo Estado, é assim que a “questão social” se tornou objeto de contínua intervenção se pondo no alvo das políticas sociais. Tanto pelas características do ordenamento econômico quanto pela consolidação política do movimento operário e pelas necessidades de legitimação do Estado burguês.

Na “questão social” que se internaliza por meio do enlace das funções políticas e econômicas: o Estado ocultará a sua essência de classe, embora dê respaldo efetivo a imagem do Estado como “social” (NETTO, 2011). Para o autor a funcionalidade essencial da política social se dá nos processos referentes à preservação e ao controle da força de trabalho ocupada, mediante regulamentação das relações entre capitalistas e trabalhadores e ao mesmo tempo a população é lançada no exército industrial de reserva, através dos sistemas de seguro social<sup>22</sup>.

A finalidade deste Estado era a promoção do desenvolvimento capitalista para além da função de coerção, intervindo no controle das relações capital x trabalho:

---

<sup>21</sup> Uma camada de trabalhadores estáveis, com salários melhores e menores jornadas de trabalho, estáveis engrossou o mercado dos produtos fabricados em série, contribuindo para a queda dos preços e aumento da produtividade. Isso se desdobrou em queda dos bens de reprodução da força de trabalho, queda do valor da força de trabalho e consequentemente, maior lucratividade no emprego das tecnologias fordistas, ampliação da massa de mais-valia relativa pela ampliação de uma maior massa de mais-valia absoluta nos setores movidos pelos operários não especializados, além da maior exploração dos países da periferia (LESSA, 2013).

<sup>22</sup> Os sistemas de previdência social (aposentadorias e pensões) não atendem apenas estas exigências, servem também para contra restar a tendência ao subconsumo (juntamente com os salários indiretos), para oferecer ao Estado massas de recursos que doutra forma estariam pulverizados (os fundos que o Estado administra e investe) e para redistribuir pelo conjunto da sociedade os custos da exploração capitalista da vida “útil” dos trabalhadores desonerando os seus únicos beneficiários, os monopolistas (NETTO, 2011).

subvencionando o consumo, garantindo a acumulação, reprodução da força de trabalho bem como respondendo as demandas sociais. Tanto as políticas sociais como os salários indiretos (formados por serviços em educação e saúde, seguro-desemprego, transferência de renda, subsídios estatais aos transportes coletivos, aos artigos da cesta básica, à construção civil, e os complementos salariais (vale-transporte, tíquetes-refeição, etc.) faziam com que o Estado aparecesse como mais social objetivava e reduzia o custo de reprodução da força de trabalho.

Como a mais-valia só se realiza na circulação, reitera-se que a produção em massa esteve associada à redução de custos por unidade com base no aumento da produtividade do trabalho, a realização do lucro foi assim favorecida pelo maior volume de mercadorias comercializadas. Foi esse o papel do consumo em massa. Ao mesmo tempo potencializava-se o trabalhador como força de trabalho e como consumidor. É assim que se difunde a busca pelo “pleno emprego”, Previdência Social e políticas sociais. O “pleno emprego” será o pilar do regime de acumulação fordista/keynesiano.

O pleno emprego objetivava garantir a capacidade de consumo de toda a população que não teria espaço (momentaneamente ou definitivamente) no mercado de trabalho sem a intervenção do Estado...O “pleno emprego” era perseguido através de dois mecanismos. Em primeiro lugar, mediante o estímulo ao investimento produtivo, através da diminuição da taxa de juros; com isso o capital excedente é fomentado para o reinvestimento produtivo, aquecendo a economia: mais indústrias, mais produção, portanto, maior demanda de trabalho. Em segundo lugar, por meio da absorção da força de trabalho no Estado que se encarregaria de incorporar os trabalhadores em tarefas não produtivas (obtendo fundos para os seus salários da mesma população (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011, p. 177).

As políticas sociais, destacadamente as de emprego, que são a base do EBES, representam uma diferença em relação às políticas sociais praticadas pelos Estados antes do Pós-Guerra. Como caracterizadoras do Estado de “Bem-Estar Social” nos países capitalistas centrais, as “políticas de emprego” são um fenômeno institucional deste período.

Os governos e nações capitalistas avançados vão se posicionar diante do problema do emprego, por isso que o crescimento da quantidade de empregados do Estado, o emprego público, tornou-se decisivo. O crescimento do emprego público era não somente fruto desse compromisso assumido pelos governos, mas também pela

tendência de crescimento do setor de serviços oriundo do crescimento urbano e do avanço da industrialização nestes países ao incentivo de força de trabalho em serviços sociais e da mobilização militar em face de Guerra Fria. O emprego público e seu crescimento é resultado direto da consolidação do Estado de Bem-Estar social em suas diversas áreas.

Embora se fale em “pelo emprego”, ressalta-se que nem o próprio Keynes acreditava que ele pudesse existir “a evidência prova que o pleno emprego, ou mesmo o aproximadamente pleno, é uma situação tão rara quanto efêmera” (KEYNES, 1936, p. 173). O pleno emprego poderia ser então uma possibilidade. Lembrando Marx (2013) há uma tendência histórica do capital de criar uma população excedente. Logo, a existência de desempregados faz parte da natureza da sua acumulação ainda que o intervencionismo keynesiano minorasse parcial e momentaneamente este problema.

As políticas sociais (assistência, seguros sociais, empregos, serviços, seguros) dentro da perspectiva keynesiana teriam somente como função subsidiar o consumo ou subconsumo estimulando a demanda efetiva de grupos excluídos do mercado, embora pudessem compensar a defasagem temporária entre produção e consumo, elas não resolvem a crise nem a contradição fundamental entre produção e consumo. Por isso, a expressão Estado de “Bem-Estar Social” (como sinônimo de conciliador de conflitos por atender as demandas sociais) é ideológica, nunca houve um “pacto” ou “compromisso” entre patrões e trabalhadores, questão esta, muito presente na literatura acerca das políticas sociais. Lessa (2013) assevera que não houve política pública que não tenha sido, acima de tudo e prioritariamente, um bom negócio para o capital. As políticas sempre tiveram um claro caráter de classe, pois garantem uma maior exploração da força de trabalho.

É nesta perspectiva de leitura que se entende a atuação do Estado e sua ânsia pelo controle da força de trabalho ocupada e também excedente com a criação e universalização de políticas sociais. A experiência histórica que levou a instituição do EBS nos países da Europa Ocidental (EUA, etc.) e a expansão das políticas sociais em todos os países capitalistas, foi possível em função, sobretudo das políticas regulatórias keynesianas-fordistas e do “pacto” de classe. As desigualdades sociais foram assim amenizadas, mas não eliminadas. Não foi extinta a exploração de classe o que houve foi a expansão dos direitos da classe trabalhadora aos bens de consumo

e aos espaços de socialização política, mas que não solucionaram o problema da “questão social”.

Também por volta de 1960, os sinais de desgaste do modelo de produção fordista ficaram evidentes, a crise estrutural totalizadora começava a ser revelada. Neste período passou a ocorrer uma recuperação econômica da Europa e do Japão que buscavam mercados para exportação dos seus excedentes; nos Estados Unidos a queda da produtividade e consequentemente da lucratividade marcaram o início de problemas fiscais e inflacionários no país. A formação do mercado de eurodólares mostrava a fragilidade do poder norte-americano de regulação da economia. Somado a isso a política de substituição das importações em muitos países do “Terceiro Mundo” acirrara a competição da industrialização fordista que alcançava ambientes inteiramente novos. Toda a rigidez que caracterizava o fordismo passava a ser um desafio na contenção das contradições juntamente com o intervencionismo keynesiano, esta rigidez se ampliava com as ondas de greve e problemas trabalhistas verificados entre 1968-1972 (HARVEY, 2005a; ANTUNES, 2005; BIHR, 2010).

A saturação do fordismo-taylorismo era resultante da diminuição da produtividade do trabalho pela limitação técnica da produção rotinizada. A revolta do operário em massa era sua consequência direta. O consumo se retraía com o crescimento do desemprego. Um conjunto de mudanças profundas no âmbito da produção industrial e do trabalho estava em curso juntamente com a erosão das estruturas sustentadoras do Estado de Bem-Estar Social.

A forma massificada da exploração do trabalho taylorista-fordista apresentou as condições para que o movimento operário rompesse o “pacto” garantidor do compromisso anterior em várias partes do mundo. Embora não conseguisse se converter em um projeto alternativo ao capital, estas revoltas balançaram a ordem hegemônica, forçando-a a buscar alternativas de superação da crise estrutural que então passava a se instalar a partir de 1970. A busca da saída desta crise perpassaria por novas estratégias de controle do trabalho, no desmonte da estrutura social criada no Pós-Guerra, e em uma refuncionalização das funções do Estado e das políticas sociais, especialmente as de emprego que passarão a assumir um caráter diferenciado.

O rompimento do Estado de “Bem-Estar Social” vai ocorrer em função da internacionalização produtiva e notadamente financeira da economia capitalista, que na interpretação de F. Oliveira,

A regulação keynesiana funcionou enquanto a reprodução do capital, os aumentos de produtividade, a elevação do salário real, se circunscreveram aos limites — relativos, por certo —, da territorialidade nacional dos processos de interação daqueles componentes da renda e do produto. Deve-se assinalar, desde logo, que aquela circularidade foi possível graças ao padrão de financiamento público do *Welfare State*, um dos fatores, entre outros aliás, que levaram à crescente internacionalização. Ultrapassados certos limites, a internacionalização produtiva e financeira dissolveu relativamente a circularidade nacional dos processos de retroalimentação. Pois desterritorializam-se o investimento e a renda, mas o padrão de financiamento público do *Welfare State* não pôde — nem pode, até agora — desterritorializar-se. Em outras palavras, a circularidade anterior pressupunha ganhos fiscais correspondentes ao investimento e à renda que o fundo público articulava e financiava; a crescente internacionalização retirou parte dos ganhos fiscais, mas deixou aos fundos públicos nacionais a tarefa de continuar articulando e financiando a reprodução do capital e da força de trabalho. Daí que, nos limites nacionais de cada uma das principais potências industriais desenvolvidas, a crise fiscal ou “o que um ganha é o que o outro perde” emergiu na deterioração das receitas fiscais e parafiscais (previdência social, por exemplo), levando ao déficit público (F. OLIVEIRA, 1988, p.7).

Isso tudo operou em uma radical alteração na forma valor como nervo central do capital. A fuga de capitais da esfera produtiva para a esfera financeira para a saída da recessão de 1970 vai favorecer o ingresso do capitalismo em sua crise estrutural. Tudo isso vai solapar a ação intervencionista do Estado e assim das políticas sociais, especialmente as direcionadas ao mercado de trabalho, o foco deixa de ser a criação de emprego para a geração de formas de trabalho e renda precárias. O ataque do capital ao caráter social do Estado será o pano de fundo para reformular suas ações nas políticas públicas sociais.

No Brasil, por outro lado, a montagem das bases industriais nacionais conduzida pelo Estado de cunho desenvolvimentista somente se daria em 1930, após a crise de 1929. Esta imprimiu de um lado, um ajuste das economias de capitalismo avançado com a contenção do movimento operário pela simetria entre (taylorismo-fordismo, Estado de “Bem-Estar Social” - com o estabelecimento das políticas sociais de caráter universal- e no avanço do complexo industrial militar), no contexto de raro

“crescimento econômico” da história do capitalismo. E de outro enquadraria a periferia, caso do Brasil, na transgressão de suas bases predominantemente agrárias, ajustando-o na Divisão Internacional do Trabalho pela formação de um mercado de trabalho em bases efetivamente capitalistas, por meio da industrialização conduzida pelo tripé Estado, capital nacional e capital internacional.

Nestes termos se deu a funcionalidade do Estado e a regulamentação do nascente mercado de trabalho capitalista e sua consolidação. As bases do Estado de “Bem-Estar Social” não tomaram aqui a mesma forma nem a mesma feição do Pós-Guerra, ainda que a articulação com a economia mundial permitisse que a intensa exploração do trabalho aqui praticada, estivesse alinhada às condições de acumulação dos países de capitalismo avançado.



## **2.2. A especificidade das políticas sociais e da regulamentação do trabalho na experiência brasileira**

Os “anos dourados” do capitalismo exprimiram não somente o amadurecimento das forças produtivas do capital, o novo papel do Estado, a funcionalidade das políticas sociais, a cooptação do movimento operário, a lucratividade das guerras, ou mesmo a compilação de um mercado de trabalho internacionalizado, em que a subsunção real do trabalho ao capital passava a ser hegemônica. Os “anos de ouro” mostram, como esclarece Lessa (2013), a articulação superior entre mais-valia relativa e absoluta, como consequente desenvolvimento do Imperialismo. Dutra Júnior e Conceição (2010) reforçam que a progressão das forças produtivas do capital ampliava a conversão do espaço em território do trabalho abstrato, inserindo parcelas cada vez mais amplas do globo nas relações proletarizadas e monetarizadas constituídas pelo desenvolvimento das trocas e do comércio (P– D – C – C) garantindo a realização da mais-valia absoluta e relativa.

Nos espaços periféricos, caso do Brasil, a subsunção real (mesmo sendo um traço do processo capitalista) do trabalho ao capital se estabeleceu pelo mimetismo de expropriação, escravidão (indígena e negra) e pela concentração de terras, garantidas pela forte repressão estatal. As expressões da “questão social” aqui tiveram um caminho de enfrentamento diferente do verificado nos países de capitalismo mais consolidado, nos distanciando do modelo de Estado de “Bem-Estar Social” que os caracterizaram.

Convém lembrar que a articulação dos espaços periféricos foi determinada pela construção do mercado capitalista iniciada no século XVI. Este movimento criou territórios coloniais na América que resultaram em formações sociais específicas, caracterizadas por uma divisão interna do trabalho com zonas de produção especializadas e voltadas ao mercado externo. Moraes (2000) afirmou que estas formações, foram dotadas de instalações e assentamentos de fundos territoriais regidos pelas necessidades metropolitanas. Os fundos territoriais se constituíram num traço marcante da “herança colonial” das formações periféricas, sendo o Brasil um exemplo emblemático<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> O imperativo da apropriação contínua de grandes extensões territoriais, estabelecido pelos portugueses, costurou a formação social brasileira que teve nos fundos territoriais o principal elemento para a construção da identidade nacional após a independência. Para Moraes (2000) o Brasil é um dos

O perfil da apropriação territorial pela relação da colônia com metrópole portuguesa imprimiu elementos do colonizador e trouxe consigo a conjugação dos interesses da nobreza, burguesia mercantil e coroa, sintetizadas nas ações do Estado Absolutista português. A violência de tal processo colonizador foi o corolário da necessidade do capital de expropriar populações nativas (indígenas ou negras capturadas na África), eliminando qualquer forma de realização independente do trabalho, adaptando-as às necessidades da acumulação originária.

Paulatinamente o assalariamento ia sendo difundido na Europa, enquanto na América, era condição necessária e predominante, a escravidão indígena e negra na garantia dos lucros. O produto da conquista pelo mercantilismo-colonialismo: saque e pilhagem da América, tornava-se capital na Europa. A unificação do mundo pelo mercado capitalista prescindia dos Estados Nacionais na subordinação do trabalho dentro e fora da Europa, na simbiose de relações capitalistas e não-capitalistas, própria da natureza do desenvolvimento geográfico desigual do capital.

Durante o “Brasil Colônia”<sup>24</sup> o predomínio da escravidão ao tempo que permitiu sua inserção na Divisão Internacional do Trabalho, produziu uma diferenciação social de tal ordem que foi um entrave à formação posterior de um mercado de trabalho genuíno<sup>25</sup>. O empreendimento colonial inviabilizava o trabalhador livre e a prevalência do trabalho escravo ao mesmo tempo permitia uma acumulação de riquezas, mas não de capital internamente.

A forma como essa colonização foi construindo o que viria a ser o Brasil foi analisada por Prado Júnior (2006), quando apresentou as feições econômicas, sociais e políticas deste processo. A divisão regional/territorial do trabalho, expressa pelos “ciclos econômicos” nas diferentes regiões do país: a cana-de açúcar, a criação de

---

poucos países no mundo a não ter seu território plenamente construído, sua área de soberania excede seu efetivo espaço econômico, o que permite dinâmicas de povoamento e situação de apropriação dos meios naturais “originais” até os dias atuais.

<sup>24</sup> Concordamos com Moraes (2000) que se deve fazer uma leitura da história considerando que o que se denomina de “Brasil Colônia” não aparece como um conjunto homogêneo durante os três séculos iniciais da nossa formação, os processos neste lapso temporal não obedeceram a uma mesma dinâmica.

<sup>25</sup> O custo com escravos não funcionava como capital, mas como renda capitalizada para gerar rendimentos futuros. Só se pode considerar a formação do mercado de trabalho capitalista de fato quando o trabalhador “livre” e, expropriado dos seus meios de produção, vende sua força de trabalho, cuja característica é ser fonte universal de geração de mais-valia.

gado, a mineração, as atividades extrativas do Vale Amazônico, as especificidades da ocupação militar do Sul, a borracha, o algodão e o café, não podem ser interpretadas de forma linear, na visão etapista de ciclos, mas, como reveladoras de como foi se conformando no território nacional as relações de produção e trabalho, de predomínio escravista, desde a colonização até as vésperas da industrialização nacional.

A economia colonial não se definia apenas pelo primado da circulação nas relações de produção, mas pelo fato de o próprio trabalhador: escravo, antes de ser produto direto, ser objeto do comércio. Produzia lucro duas vezes, antes de começar a produzir e depois que começava a trabalhar. Tal como esclarece Martins (2010) a exploração da força de trabalho se determinava pela taxa de juros no mercado do dinheiro, pelo emprego alternativo de capital nele investido de forma antecipada, logo o cálculo do capitalista era medido por fatores e relações estranhos à produção. A sujeição do trabalho não se dava pelo monopólio dos meios de produção, mas do próprio trabalho. O regime escravista permitia com isso a transferência compulsória de trabalho excedente, sob a forma de capital comercial, do processo de produção para o de circulação.

Os desdobramentos provenientes da vinda da Família Real em 1808, do Liberalismo e da Revolução Industrial ao impactarem no pacto colonial, estimulariam a pressão sobre o fim da escravidão. Mesmo assim, após a independência em 1822, a Monarquia aqui instituída serviu de um lado para garantir o trabalho escravo, sustentáculo das oligarquias regionais (senhores de escravos e engenho, fazendeiros de café, proprietários de terras e interesses estrangeiros), e de outro, para preservar a unidade territorial, funcionando como princípio sustentador da construção da “identidade nacional”, destituída de participação popular.

A transformação muito lenta, mas contínua, da força de trabalho em mercadoria, ocorreria entre 1850 a 1888, momento que ocorre a ação estatal na liberação da força de trabalho da sua condição de não-mercadoria por meio das Leis de escravização: Eusébio de Queiroz (1850), Ventre Livre (1871), Sexagenário (1885), Áurea (1888) bem como pela Lei de Terras<sup>26</sup> e do Código Comercial, ambas de 1850 no contexto de construção do mercado livre de trabalho.

---

<sup>26</sup> A mercantilização da terra se estabelecia. De acordo com essa lei as terras só poderiam ser adquiridas através da compra. Esse foi um grande empecilho para o acesso à terra de uma enorme massa de escravos e demais trabalhadores.

Esta transição não foi tão fácil, mas dolorosa. A liberdade para o escravo era a negação do fundamento da sociabilidade capitalista: o “trabalho livre”. Numa sociedade baseada nas relações entre senhor e escravo não seria fácil promover com facilidade o trabalho “livre”, sendo necessário buscá-lo fora. A população estava concentrada nos espaços rurais, sendo constituída, sobretudo, por negros e mestiços que não tinham a formação adequada às exigências da transição para a formação de um mercado capitalista. Para branquear um país negro e mestiço, a imigração foi o recurso.

Ou seja, a escravidão não fora – nem poderia ser – simplesmente expurgada. A formação do mercado de trabalho seria complexa, exigindo a elaboração de políticas públicas relacionadas à regulação da aquisição de terras, à desescravização paulatina, à regulamentação do trabalho livre e ao incentivo à “importação” de mão-de-obra das áreas onde a demanda de trabalho mostrava-se crescente. Adicionalmente, os vários grupos sociais – ex-escravos, brasileiros livres e imigrantes – seriam inseridos no mercado de trabalho não de forma plena, mas a partir da reinvenção de formas pretéritas de subordinação social, sob diversas categorias de quase-assalariamento e quase-campesinato (BARBOSA, 2008, p.20).

Por meio da Abolição da Escravatura 1888, o mercado de trabalho que emergira como possibilidade concreta mostrar-se-ia parcial e fragmentado, restrito aos vários espaços regionais e concentrado nas cidades. Martins (2010) ressalta que o trabalhador “livre” gerado pela crise da escravidão, não diferia do negro por estar divorciado dos meios de produção, mas na separação do trabalhador da sua força de trabalho. A contradição que acompanhará a conflituosa emergência do trabalho livre se dava na transformação das relações de produção como meio de preservação da economia colonial de exportação. Tratava-se de mudar para manter.

Este processo não foi espontâneo, o Estado esteve presente em todas as etapas, primeiro ao decretar o fim do tráfico, depois ao assegurar a lentidão da desescravização de forma “tranquila”, continuando com o financiamento da imigração (ao defender um liberalismo federalista que garantiu a aprovação das relações sociais de trabalho) e por último, ao tomar para si a “questão social”, retirando-a do conflito de classes, mas sem eliminá-la (BARBOSA, 2008).

Ao findar o trabalho escravo a burguesia agrária precisava legitimar o trabalho assalariado, sua principal inquietação foi a forma que deveria assumir a preservação de sua dominação. Além da extração da mais-valia, era necessária a construção

ideológica para sujeição do trabalhador livre a partir da difusão da concepção do trabalho como fonte de riqueza<sup>27</sup>.

O Estado para isso restaurou estruturas pré-modernas para manter sua estratégia econômica e territorial nas especificidades da acumulação capitalista dependente brasileira. Por isso que, logo após a “independência”, a liberdade do trabalho em sua afirmação plena, implicaria em perda da unidade territorial. Isso engendraria a fusão, não menos conflituosa, de relações pré-capitalistas de extração do excedente do trabalho. A burguesia industrial nascente foi incapaz de se autonomizar da oligarquia agrária e realizar as tarefas típicas das revoluções burguesas “clássicas”, nas transformações econômicas e políticas do país.

Afirma Ianni (1981) que o predomínio da escravidão negaria a existência de uma sociedade civil burguesa nos moldes clássicos, ainda que tenham insurgido “lutas após a independência”, revoltas e guerras populares, fugas e revoltas de escravos, dentre outros, que serão aspectos marcantes do processo histórico de formação do Estado nacional no século XIX. Tais acontecimentos serão a gênese da “revolução burguesa” que se desenrolará depois da abolição da escravatura. Durante a monarquia predominavam os interesses da aristocracia agrária canvieira e cafeeira, na República Velha ou Estado Oligárquico, o autoritarismo continuou reforçado sob o predomínio dos interesses da oligarquia cafeeira. Isso tomará seguimento no Estado populista (1930 a 1964), e pela ditadura do Estado Novo (1937-45), em que predominou a conjugação dos interesses do bloco industrial, agrário e do imperialismo. A partir de 1964, sob o Estado militar, sustentado em um poderoso bloco industrial, financeiro e monopolista, apareceriam os interesses da grande burguesia financeira e monopolista estrangeira. E, em todas essas épocas, o imperialismo inglês, alemão, norte-americano e outros estão presentes e são decisivos (*ibidem*).

Este perfil histórico das elites agrárias e da burguesia industrial se misturaria nas ações para o ajuste necessário ao mercado de trabalho capitalista nacional, pelas vantagens históricas da escravidão, na garantia de um excedente populacional alimentado pela fratura escravista, imigração e relações débeis de formalização do trabalho. Aí sempre esteve a base da superexploração do trabalho que as bases imperialistas do capital sempre se alimentaram.

---

<sup>27</sup> O debate mais aprofundado sobre as condições do assalariamento no Brasil pode ser encontrado em “O cativo da Terra” de José de Souza Martins.

Desde a República Velha o assalariamento como regime de trabalho foi difundido no país, ainda que as estruturas produtivas fossem predominantemente agrário-exportadoras. A política de valorização do café adotada em 1906 (Convênio de Taubaté) evidenciava ao mesmo tempo os efeitos do Imperialismo no país (no equilíbrio da balança comercial brasileira, financiamento de ferrovias, portos necessários ao desenvolvimento industrial) e o peso da propriedade da terra nas relações econômicas e sociais. Apenas uma elite de trabalhadores brancos, funcionários públicos e do setor de transporte gozaria dos regulamentos do “trabalho livre”, mas sem intermediação “formal” do Estado, uma vez que o trabalho era responsável pelo seu próprio bem-estar.

Em seguida, o papel do Brasil na Divisão Internacional<sup>28</sup> do Trabalho, como fornecedor de produtos agrícolas baseado no trabalho não-mercantil, modificar-se-ia de fato com os desdobramentos da crise mundial de 1929, impondo o fim da hegemonia cafeeira (quando as bases sociais de teor oligárquico começavam a ruir) sendo a “Revolução de Trinta” exemplo concreto desta transição.

Esta “Revolução” apresentava um caráter antidemocrático, perpetuando a característica histórica da formação do país após a independência. De acordo com Antunes (2006), foi um movimento político-militar que foi muito mais que um golpe e bem menos que uma revolução, foi nosso momento mais singular de uma “revolução pelo alto”. Nela nasceria o enigma Vargas e a gestação de um projeto industrial, ancorado num Estado forte e numa política nacionalista.

Ianni (1981) observa que todas as formas históricas do Estado no país apresentaram de forma recorrente resoluções antipopulares, distantes de cidadania social e política, amparando o Estado a partir dos interesses oligárquicos, burgueses e Imperialistas.

Não sem razão, de um território com terras abundantes e ávidas por braços a partir da colonização, o Brasil se tornaria a partir de meados do século XX, num país industrializado com um mercado de trabalho heterogêneo, desigual e de elevado excedente populacional, em que a superexploração reproduzir-se-ia em sua totalidade

---

<sup>28</sup> Um conjunto de nações semiperiféricas passa a se industrializar parcialmente, apoiados por uma ordem econômica mais favorável à paulatina difusão geográfica do padrão norte-americano. A periferização da indústria ocorreu sobre a liderança do Estado por meio da expansão e proteção do mercado interno (POCHMANN, 2001).

por meio da tendência ao assalariamento, contraditoriamente ao lado da marcante informalidade.

Enquanto o “primitivismo” da sociedade agrária durou 430 anos (1500-1930), a sociedade urbano-industrial predominou por menos de 60 anos (da década de 1930 à de 1980). Isso favoreceu a convivência do anacronismo no uso do trabalho forçado com condições de vida extremamente precárias, com jornadas de trabalho longas e expectativa média de vida da população trabalhadora inferior a 40 anos. Tais traços impuseram a conformação de uma sociedade de extremos entre a elite aristocrática e a massa restante miserável da população (BARBOSA, 2008).

Assim sendo, desde sua gênese o mercado de trabalho brasileiro foi pautado pelo contínuo excedente de força de trabalho, alta instabilidade, flexibilidade dos salários, frágil legislação e uso indiscriminado de mulheres e crianças perfazendo extensas jornadas. Reitera-se mais uma vez, que a superexploração do trabalho foi historicamente a garantia do desenvolvimento das relações capitalistas nacionais em sintonia com o sistema sociometabólico do capital a partir do século XX.

O necessário subdesenvolvimento, como produção da dependência da inserção dos países periféricos na DIT, adquiriu consistência com a industrialização por substituição das importações. A especificidade deste subdesenvolvimento no Brasil relacionava-se com o papel da imbricação entre agricultura de subsistência (ajudando a baixar o custo de reprodução da força de trabalho nas cidades, produzindo um excedente para financiar a acumulação urbana), sistema bancário, financiamento industrial e barateamento da reprodução da força de trabalho nas cidades. O papel do “exército de reserva”, ocupado em atividades informais era o pilar do barateamento da força de trabalho urbana (F. OLIVEIRA, 2006). Isso explica o crescimento e formação desordenada e acelerada dos espaços urbanos, como “abrigo” dos expropriados do campo. O êxodo rural era a evidência da expansão das relações capitalistas no campo, criando uma fonte de alimento para o exército industrial de reserva das cidades. Parte destes trabalhadores seria excluída do mercado de trabalho formal.

Também na constituição das políticas sociais aqui criadas tem-se as marcas da escravidão, da diversidade regional, do perfil do Estado territorialista e repressor. Tais políticas serviram à aos objetivos da elite dominante ao criar sustentação social territorial das cidades como *lócus* do emprego formal.

Foi em fins do século XIX e nas primeiras décadas do século XX que a regulamentação pública da “questão social”, via repressão, ficou evidenciada pela perseguição e expulsão aos estrangeiros integrantes dos movimentos sindicais. A partir de 1917 a discussão dos direitos sociais passou a figurar na agenda estatal, nos jornais e na imprensa. Os sindicatos atuaram de forma mais intensa nas ordens das empresas (por meio dos seus delegados).

Como prova do espraio da “questão social”, foi criado o Departamento Nacional de Trabalho em 1917, mesmo que a primeira lei trabalhista de alcance nacional funcionasse como antídoto para apaziguar os ânimos pós-greve e justificar a participação do Brasil no Tratado de Versalhes, quando a OIT (Organização Internacional do Trabalho) foi criada. A ruptura com a ordem liberal ocorreu em 1926, com a Emenda à Constituição de 1911, que arrogava ao Congresso Nacional o direito de Legislar sobre o trabalho, assumindo em parte a “questão social”. Em seguida a lei de férias, o código de menores (para menores de 14 anos), e a licença maternidade (trinta dias antes de depois do parto), preparando o terreno à legislação social após Vargas (BARBOSA, 2008).

A virada do século XIX marca a criação para o século XX das primeiras leis sociais e sindicais que beneficiavam os funcionários públicos e depois se estenderiam aos privados, ganhando uma ação mais focal inclusive aos menores e para as mulheres. Em 1917 foi criada a Comissão de Legislação Social na Câmara dos Deputados com a finalidade de apreciar a legislação trabalhista no país; em 1923 a Lei Eloy Chaves criava Caixa de Aposentadorias e Pensões para os ferroviários<sup>29</sup>, que posteriormente se expandiriam para outras categorias profissionais. A criação do Conselho Nacional de Trabalho em 1923 também foi importante, vinculado, inclusive ao Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio. Antes de 1930, algumas categorias profissionais começavam a ser beneficiadas com leis de proteção contra acidente de trabalho e a lei de férias. Apesar de toda esta investida o governo não dispunha de recursos para fiscalizar seu cumprimento (D'ARAÚJO, 2007).

---

<sup>29</sup> Antigas Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPS) se constitui como primeiro mecanismo acionado com o surgimento do sistema em 1923 e que assegurava aos trabalhadores ferroviários, como benefício, o direito à aposentadoria (velhice ou invalidez), o direito à assistência médica tanto para si quanto para sua família, o recebimento de pensão pelos seus familiares e a compra de medicamentos a baixo preço.



A política social executada após 1930 não entrou em conflito com os padrões de acumulação capitalistas, mas, permitiu o alinhamento entre os interesses das elites dominantes e os sindicatos de trabalhadores urbanos. Já na Europa, o reconhecimento de direitos sociais foi produto da intensa e histórica luta política dos trabalhadores para torná-los universais (desde o século XIX, sendo consumado no Pós-guerra). Tampouco se pode comparar o sistema corporativo brasileiro com o papel dos sindicatos no modelo clássico social-democrata de “parceria social” que aproximava relações industriais e representação de interesses.

A política de Vargas foi explicitamente centrada no controle das relações capital x trabalho. Por isso, sua maior engenharia política foi trazer as classes trabalhadoras para agenda estatal, politizar a “questão social” e tirá-la do espaço da criminalização, mesmo que frequentemente transformasse-a em deportação, tortura, cárcere e lei de segurança nacional.

Para implantar seu projeto era preciso contar com a aquiescência dos trabalhadores, que dariam suporte, equilíbrio e sustentação ao projeto de dominação burguesa. A Consolidação das Leis Trabalhistas colaborou para de um lado atrair as massas trabalhadoras e do outro reprimir as lideranças operárias de esquerda. Essa fase foi marcada pelo encarceramento e tortura de trabalhadores, o que maculou o período getulista, só comparável à fase mais horrenda da ditadura militar pós-64 (ANTUNES, 2006).

Com uma gestão de forte autoritarismo político, produziu-se de forma hábil e consciente uma ideologia de que a democracia política era incompatível com a resolução dos conflitos sociais e que só o Estado estaria apto a dar soluções cabíveis nesses casos. Tal doutrina, ao associar autoritarismo e direitos, subestimou a democracia como recurso para garantia direitos aos trabalhadores. A estrutura sindical montada era corporativista e buscava uma “saída” à lógica socialista e capitalista. O corporativismo aceitava as hierarquias e também buscava minorar as desigualdades sociais, banir a luta de classes e gerar a harmonia social. Ao Estado cabia inclusive o poder de definir as formas de organização e participação dos trabalhadores (D’ARAUJO, 2007).

Outra parte do sindicalismo brasileiro, de influência estrangeira e ligada a várias tendências políticas (socialista, anarquista e comunista) foi fortemente reprimida. A intervenção da “era getuliana” marca o fim da relativa autonomia sindical.

Sincronicamente deve-se lembrar que num país ainda predominantemente rural, a legislação sindical criava alguns direitos para os trabalhadores urbanos (3% da população do país) e tinha o propósito de atrair os trabalhadores do campo. O governo teria assim condições de controlar o trabalho e silenciar o movimento operário.

Dentre o conjunto de leis de cunho social do governo Vargas temos a criação do Ministério do Trabalho em 1930, a criação da Carteira de Trabalho em 1932 e do Ministério da Educação e Saúde Pública, bem como o Conselho Nacional de Educação. Também os IAPs (Institutos de Aposentadorias e Pensões) criados em 1933 foram expandidos cobrindo os riscos de capacidade laborativa.

Após a gestão de Vargas pode-se dizer que parcialmente o Brasil seguiu a referência de cobertura de riscos dos países desenvolvidos (regulação dos acidentes de trabalho, aposentadorias e pensões, seguindo com auxílios doença e seguro-desemprego, maternidade, família e seguro-desemprego), ainda que o desenvolvimento do Estado brasileiro exprimisse sua característica corporativa, fragmentada e distante da universalização de inspiração *beveridgiana*<sup>30</sup>.

Apesar destas medidas, não se pode falar na existência de uma política social de proteção ao trabalhador de fato, especialmente desempregados, pois a inserção destes marcos regulatórios estava restrita a pequenos grupos, o que favorecia o aumento da pobreza, através de um mercado de subsistência fora do núcleo formal da economia e dos direitos sociais, intensificando o excedente da força de trabalho e o quadro de exclusão social.

Paralelo à ausência de uma política de emprego de proteção ao trabalhador desempregado, foram implementadas, nesse período as primeiras medidas de uma política ativa de emprego: a criação de escolas de formação e qualificação da força de trabalho jovem em 1940, por meio do Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), do Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e das Escolas Técnicas Federais, o que permitiu a formação de um mercado de trabalho qualificado e excedente para atender o setor urbano industrial em expansão. Tais medidas foram financiadas com recursos públicos e tinham um baixo custo para um público jovem.

Mesmo assim, pode-se dizer que a introdução da política social brasileira vai ter na Constituição de 1937 um marco importante, com o reconhecimento da categoria

---

<sup>30</sup> Essa questão é trazida e aprofundada por Santos (2012) no livro “Questão Social” particularidades no Brasil, que se encontra nas referências.

de trabalhadores pelo Estado e com a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) em 1943, mesmo que a criação do Ministério do Trabalho visasse “harmonizar” as relações entre empregadores e empregados “substituindo a ideia de luta de classe pela de conciliação.

Na Constituição de 1934 se encontrava o aparato legal do Estado destinado ao trabalhador urbano, delimitando o campo dos direitos: legislação trabalhista, a regulamentação do trabalho feminino, o salário mínimo, repouso semanal remunerado e férias anuais, a fixação da jornada de trabalho de oito horas, regulamentação especial para o trabalho agrícola, amparo aos desvalidos, amparo à maternidade e à infância, direito à educação primária integral e gratuita. Em decorrência dessa legislação apenas os trabalhadores que pertencessem às categorias reconhecidas e legalizadas pelo governo, que tivessem carteiras e formalmente empregados, gozariam destes direitos.

A CLT representou a racionalização de um conjunto de mais de cinco mil leis em vigência no início da década de 1940 durante o regime autoritário (Estado Novo, 1937-1945) e somente atingiu menos de 15% dos trabalhadores brasileiros. Destaca-se que ela se voltou somente aos empregados assalariados urbanos<sup>31</sup>, enquanto, até 1960, o Brasil foi majoritariamente dependente do trabalho agropecuário (BARBOSA, 2008). Logo a totalidade restante de trabalhadores do mundo do trabalho estava descoberta. O Estado Nacional passava a assumir a regulação ou provisão direta no campo da saúde, educação, previdência, programas de alimentação e nutrição, saneamento, habitação, etc. O padrão de cidadania desenvolvido se dava para quem tinha carteira assinada nos espaços urbanos.

Esse quadro nos permite colocar a década de 1930 como marco na formação do território nacional conduzido pelo Estado centralizador, no que concerne ao controle do trabalho, que se dava em consonância com mecanismos de controle do território. Ao país que se industrializava, de feições fortemente agrárias, era necessária a operacionalização do planejamento econômico, para garantir a modernização conservadora e centralizada. Para tanto, foram criados órgãos de planejamento, para o conhecimento das condições de solo e clima, dos padrões de ocupação, mapeamento, classificação regional, caso do Instituto Brasileiro de

---

<sup>31</sup> O ingresso dos empregados rurais na CLT, se deu a partir da década de 1960, com gradual e limitada cobertura dos direitos sociais e trabalhistas, transcorreu novamente conduzido pelo regime autoritário durante a ditadura militar, 1964-1985 (*ibidem*).

Geografia e Estatística (IBGE) em 1936 e posteriormente da “Marcha para Oeste” que teria o propósito de fortalecer “o sentido de brasilidade”: uma solução para os infortúnios da nação, a partir da apropriação dos fundos territoriais do Brasil.

Diluir-se-iam as regras que mantinham a economia agroexportadora, criando condições institucionais que impulsionaram o desenvolvimento do mercado interno, tornado o novo eixo da acumulação de capital no país (OLIVEIRA, 2003), conduzindo a transformações no padrão de consumo da força de trabalho, em que pesem o papel representado pelo avanço de migrações inter-regionais e, por conseguinte, o crescimento da taxa de população urbana. Modernizar tornava-se um imperativo ao estatismo: de forma centralizada, de cima para baixo, sob o pacto do Estado com elites econômicas, por meios conservadores, marcando profundamente a dinâmica evolutiva da formação do território no país, alçando o objetivo nacional acima dos interesses de classe.

Abriu-se um momento de expansão das relações capitalistas com intensas repercussões nas classes sociais, no Estado e no enfrentamento pontual da “questão social”, que passava a ser combatida de forma conservadora e ditatorial por meio da transformação do conflito de classes em “cooperação” de classes (cujo marco é estabelecido entre 1930-1943), definindo o início de uma política institucional no mundo do trabalho brasileiro.

Nos anos seguintes, após o governo Juscelino Kubitschek, a política voltada ao mercado de trabalho continuaria subordinada ao crescimento econômico por meio do incentivo à entrada de empresas estrangeiras, que favoreceriam a construção civil e a ampliação do mercado de trabalho urbano.

Nessas cidades formaram-se nichos operários, atraídos pela promessa de trabalho, fomentando o êxodo rural, revelando precariedade das condições de vida da população. A falta de saneamento básico, de uma política habitacional, a permanência de um sistema de saúde excludente e da educação apenas para o mercado e para poucos eram evidências da opção pelo crescimento econômico em detrimento de uma política social voltada para atender a classe trabalhadora em expansão. Ou seja, mais uma vez apostava-se na política macroeconômica de crescimento para promoção de emprego e da renda, conjugando as políticas de acumulação com as políticas de desigualdade (OLIVEIRA, 2012, p. 496).

Entre 1956 e 1961 completa-se a constituição do capitalismo no Brasil por meio da industrialização pesada. A acumulação intensiva de capital se dava em setores de bens de consumo duráveis com grande dependência tecnológica, e a indústria estava concentrada geograficamente no Sudeste, caracterizada pelo seu grau de heterogeneidade. Este padrão de acumulação dependente engendraria um mercado constituído de setores “modernos” (automobilístico) e “atrasados”, mas protegidos no plano-político institucional mediante o controle salarial, fixação salarial abaixo da inflação, repressão dura à formação de greves e eliminação da estabilidade do emprego. O acesso parcial de trabalhadores ao mercado de trabalho, fruto desta industrialização excludente e concentradora de renda, fez com que o Brasil fosse classificado dentro do “fordismo periférico ou incompleto”.

Tal modelo de industrialização da periferia foi parcial e ilusório. Importou-se máquinas, mas não as relações sociais de trabalho, uma vez que não tivemos a classe operária com experiência e pessoal de apoio necessário para aplicar os modelos de produção tayloristas-fordistas. No tocante aos mercados, as características de uma regulação “monopolista” ficaram reduzidas à gestão “administrada” das margens de lucro e da moeda de crédito.

Foram exceção os casos de ampliação do poder de compra do operário e do camponês, estando o poder de compra restrito às classes dominantes e dependentes do mercado externo; no que se refere às trocas no exterior, o crescimento rápido dos volumes de investimentos, e importações não poderia ser compensado pela troca no mercado externo de matérias-primas. Sobre tal caracterização da realidade brasileira interpretou Lipietz (1989):

Podemos falar, a seu propósito, de um “subfordismo”, isto é, de uma caricatura de fordismo, uma tentativa de industrialização segundo a tecnologia e o modelo de consumo fordianos, ainda que sem as condições sociais, seja no referente ao processo de trabalho, seja no referente à norma de consumo das massas. O elo que falta deve ser procurado, antes de mais nada, na estrutura social interna — consolidada pela manutenção de uma distribuição muito desigual da renda no setor de exportação de matérias-primas e pelo fracasso redistributivo das reformas agrárias — e na incapacidade de ampliar o setor manufatureiro e de realizar a integração do consumo popular ao regime de acumulação. A existência do centro pesa, sobretudo (além das marcas de colonização na estrutura social interna), em função do sucesso de sua própria “autocentrage”: a difusão do regime de acumulação intensiva amplia, pelo menos nessa época, as diferenças de competitividade entre o centro e a periferia, excluindo

esta última do comércio internacional de bens manufaturados. E, no entanto, é em razão mesmo desse sucesso que o centro irradia seu modelo de produção e suas normas de consumo, levando a substituição de importações a uma armadilha mimética. (LIPIETZ, 1989, p. 310-11).

A industrialização brasileira foi peculiar no âmbito político e econômico. Diferia da produção fordista em massa praticada nos EUA e demais países que aderiram a este modelo industrial, de forte formação do mercado interno e que tiveram o Estado keynesiano de cunho social mais universal como regulador. No Brasil, alcançada a maturidade industrial, todo o padrão de relações de trabalho, legislação trabalhista e sindical, políticas salariais, além das demais políticas sociais, foram concedidas por um Estado paternalista e autoritário. Isso impediu a formação de um mercado interno (ainda que setores como a indústria automobilística e eletroeletrônica se enquadrassem no consumo em massa), bem aquém dos encontrados nos países em que o fordismo se estabeleceu de forma mais intensa.

Apesar da semelhança com o fordismo clássico, em se tratando de composição do parque industrial, o “fordismo à brasileira” apresentou singularidades como um regime de trabalho de baixa remuneração e elevados índices de rotatividade do trabalho, pautados na informalidade e precariedade. As práticas de ausência de democracia ao provocar arrocho salarial, de repressão do movimento sindical, assim como o padrão de consumo restrito, dada a desigualdade social e a forte concentração de renda associam-se com o padrão de modernização conservador do país. O Estado, ainda que cumprisse papel semelhante aos países de fordismo clássico, como na expansão do planejamento com vistas à expansão do capital, deixou de cumprir as funções de caráter social (SANTOS, 2012).

Por quase vinte anos, precisamente de 1946 a 1964 houve poucas iniciativas na implementação na política social trabalhista. O clima de luta e pressão popular vinculadas às reformas de base ia de encontro aos interesses da burguesia nacional e do grande capital internacional. As reformas reivindicadas iriam ser um obstáculo aos padrões de acumulação do país pautado historicamente em uma grande exploração da força de trabalho.

A forte instabilidade institucional verificada no período foi dada por um conjunto de acontecimentos: o suicídio de Vargas, a disputa de projetos políticos pela burguesia, cuja expressão foi a sua fragmentação em diversas organizações político-

partidárias, a intensificação da luta de classes (Ligas Camponesas), as alterações da base material com as medidas desenvolvimentistas de Juscelino Kubitschek em seu Plano de Metas, a renúncia de Jânio Quadros e a instauração do Golpe de 1964. O formato da política social permaneceu semelhante ao da era Vargas; foi lenta e seletiva tendo como medidas de destaque a separação dos Ministérios da Saúde e Educação (1953) e a criação de novos IAPs (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

A política social praticada pós-1964, sob governos autoritários, foi impeditiva à universalização dos direitos sociais, sequer respeitava os direitos civis e políticos. O modelo econômico concentrador de renda se configurava pelo controle sindical e arrocho salarial sem a mediação da “luta de classes democrática”. Não aceitando os conflitos políticos para gerar algum consenso social, o regime militar ampliou a centralização burocrática sem atender as demandas sociais.

A necessidade dos governos militares de promoverem o aumento da produtividade do trabalho, implicaria em violenta repressão. A primeira delas foi a Lei Antigreve em 1964, seguida da contenção salarial Lei nº.4.725 de 1965. Ao lado disso foram criadas medidas para os trabalhadores, ampliando parte dos direitos para categorias excluídas, caso dos trabalhadores rurais. A primeira delas foi a unificação e a centralização da Previdência Social no Instituto Nacional de Previdência Social (INPS) em 1966, e posteriormente a inclusão dos acidentes de trabalho também sob gestão do INPS (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

Somente a partir de 1970 o governo implantaria medidas passivas de emprego, das quais destacam-se o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); Programa de Integração Social (PIS) para os trabalhadores urbanos da iniciativa privada e o Programa de Formação do Patrimônio do Servidor (PASEP); o PRORURAL em 1971, que ampliaria o sistema de previdência para os trabalhadores rurais, ampliado para as trabalhadoras domésticas em 1973. Também a criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (MAPS) em 1974, que promoveria uma cobertura aos excluídos do mercado de trabalho formal. Nas políticas ativas foi instituído em 1974 o regime de trabalho temporário, em 1975 foi constituído o Sistema Público de Emprego (SPE), marcado pela criação do SINE.

Neste momento<sup>32</sup>, enquanto os países de capitalismo avançado (França, Inglaterra, Alemanha, EUA, etc.) são marcados pelo florescimento e consolidação das democracias burguesas, no Brasil floresceram e se condensaram as ditaduras. A política social<sup>33</sup> era utilizada como compensação e cerceamento dos direitos civis e políticos garantindo a continuidade da industrialização desenvolvimentista no país (PEREIRA, 2012). Pode-se observar ainda, que o conjunto de medidas tomadas pelos governos militares expõe a criação de fundos de “proteção ao trabalhador”, mas o usufruto desse dinheiro, sob a forma de FGTS, PIS, PASEP e PRORURAL, enquadrou-se como fundo de investimento na lógica do capital financeiro.

Logo, a busca do “pleno” emprego, principal marca do Pós-Guerra, aqui nem de longe ocorreu. O mercado de trabalho caracterizou-se por uma estrutura de progressivo assalariamento, mas com a manutenção de formas de ocupação mais precárias e com elevada incidência da informalidade, sempre em patamares muito elevados, que representou algo como a metade da força de trabalho em atividade. Ora, num mercado de trabalho que se estabelecia com rebaixamento da força de trabalho abaixo do seu valor para alavancar a extração da mais-valia, o perfil das políticas sociais e de empregos praticados pelos Estados de “Bem-Estar Social” não poderia se apresentar sustentável para a classe trabalhadora.

Aqui inexistiu a relação entre democracia, participação eleitoral e políticas sociais. Com uma industrialização recente e restringida a base da organização operária aqui não poderia fazer frente ao capital. Em vez da falsa conciliação capital x trabalho a partir de universalização das políticas sociais, aqui houve uma adaptação da acumulação desenvolvimentista, com a cooptação da classe trabalhadora urbana e uma política social estratificada.

Assim, na história brasileira, mesmo com algumas semelhanças, não se construiu um sistema de seguridade social próximo do modelo do Estado de “Bem-Estar Social” (Alemão, Francês, Inglês, EUA). Durante todo o processo histórico de formação e estruturação das formas do Estado moderno no Brasil o que houve foi a implementação de algumas políticas de bem-estar social (GOMES, 2006).

---

<sup>32</sup> Outra característica da política social neste momento foram as práticas clientelistas, nas quais os usuários dos bens, recursos e serviços se realizam por relações com representantes do poder público, que passam a dever favores e fidelidade política (OLIVEIRA, 2009).

<sup>33</sup> Além disso, outra característica da política social nesse período foram as práticas clientelistas, nas quais os usuários dos bens, recursos e serviços se realizam por relações com representantes do poder público, que passam a dever favores e fidelidade política (OLIVEIRA, 2009).



Na realidade brasileira nunca se teve um Estado de Bem-Estar, não se formou um sistema de seguridade social (OLIVEIRA, 2012; GOMES, 2006). A difusão de um capitalismo “mais humanizado”, de distribuição menos desigual de renda, e universalização de direitos sociais e de responsabilidade social do Estado não foi gestada no Brasil. A desvalorização do trabalho, como herança escravista, foi adaptada a hierarquia capitalista do trabalho, e o excedente da força de trabalho surgia de todos os lados sem canais para sua diminuição.

Após a década de 1980 o desgaste dos governos militares e a pressão das classes trabalhadoras pressionariam o Estado. Em 1986 é criado o Seguro-desemprego e a jornada de trabalho foi reduzida de 48 para 44 horas semanais. Outras medidas envolveram a jornada de trabalho de seis horas (para os regimes de turno), a ampliação da licença maternidade para 120 dias; adicional de 1/3 de férias; licença paternidade de 5 dias e o estabelecimento da hora-extra (em torno de 50%).

Tais medidas não envolviam a totalidade da classe trabalhadora, os informais permaneceriam à margem de tais direitos. Somente com o fim da ditadura e a promulgação da Constituição de 1988, houve a ampliação dos direitos sociais e sua universalização, embora o momento fosse de entrada do Neoliberalismo no país. O neoliberalismo é a negação das políticas sociais, pois o alargamento dos direitos da cidadania aconteceu na contramão das tendências mundiais e sob as pressões internas e externas do grande capital. Essa defasagem histórica tem sido determinante para as dificuldades de efetivação dos direitos recém-conquistados.

Esta “universalização” visando uma maior proteção ao trabalhador e maior eficiência do mercado de trabalho só passaria a ocorrer após a “década perdida”, no contexto de agravamento da crise estrutural do capital no país e dos desdobramentos da reestruturação produtiva na precariedade do trabalho. Esta seria mais uma diferença em relação ao perfil do Sistema Público de Emprego que se consolidou nos países de economia avançada, desenvolvidos num contexto de crescimento econômico e não de retração econômica como na realidade brasileira.

Com o processo de redemocratização brasileiro o mercado de trabalho tomou bases nacionais e o assalariamento passou a ser predominante no país. Noutras palavras, o trabalho livre no Brasil demorou exatamente um século (1888-1988) para ser efetivamente aplicado. A universalização do atendimento proposta no sistema de

proteção social brasileiro, por exemplo, ficou sempre muito aquém do necessário e pretendido por esse princípio constitucional.

De Vargas até o momento da redemocratização brasileira, as ações mais significativas foram a criação do Ministério do Trabalho em 1930, a Consolidação das Leis Trabalhistas em 1943, o Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), o Sistema Nacional de Emprego (SINE) em 1976 e o Seguro Desemprego em 1986 (SERRA, 2009). As mudanças mais estruturantes nas condições de trabalho e emprego ocorreram com a explosão do desemprego após 1990, no momento em que as intervenções estatais foram regulamentadas com o FAT (Fundo de Amparo ao Trabalhador)<sup>34</sup>, quando o Sistema Público de Emprego e um amplo conjunto de ações é criado para fazer frente às mudanças estruturais no mercado de trabalho, notadamente nos espaços urbanos, quando o PROGER-Urbano emerge como mais abrangente mecanismo de enfrentamento ao desemprego.

A concepção do Estado de “Bem-Estar Social”, como expressão máxima dos “anos dourados do capitalismo”, do apaziguamento dos conflitos de classes, do capitalismo humanizado de viés tecnológico é um mito, verificado, tanto nas economias centrais (por favorecer ao capital monopolista, domesticar o movimento operário, não distribuir renda nem eliminar as desigualdades), quanto nos espaços periféricos, caso do Brasil, que nunca nem conseguiu incorporar metade da força de trabalho disponível para ser explorada pelo capital (dentro dos moldes da legislação).

A experiência dos Estados de “Bem-Estar Social”, na sua plenitude, nunca se mundializou: ficou restrita a alguns países mais “desenvolvidos”, dentre os quais a França ocupa lugar de destaque. Momento em que os “trinta anos gloriosos” foram especialmente marcados por avanços sociais resultantes do pacto fordista: melhoria dos salários, das condições de trabalho e de vida da classe operária. Entretanto, três segmentos ficaram fora desses avanços negociados entre o patronato e os sindicatos: as mulheres, os jovens e os trabalhadores migrantes. Eles nunca foram convidados à mesa de negociação e permaneceram como força de trabalho precarizada no fordismo (THÉBAUD-MONY e DRUCK, 2007).

---

<sup>34</sup> Discutidas no capítulo 4. O FAT é um fundo especial vinculado ao MTE para custear o Seguro-Desemprego, Abono Salarial e ao financiamento de Programas de Desenvolvimento Econômico. As principais fontes do FAT são o PIS (Programa de Integração Social) e o PASEP (Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público).

Essa forma de Estado entrará em falência com o desgaste do taylorismo-fordismo (e seu modelo de regulação keynesiano) e também pela financeirização da economia reveladas na crise estrutural capitalista de 1970. Uma nova ordenação territorial capitalista estava posta a partir da atuação do Estado neoliberal e das novas formas de produção toyotistas flexíveis. Nesse processo, aparecerá o desmonte dos direitos sociais proporcionados pelo Estado intervencionista, o que desembocará no aumento das privatizações, desregulamentação das relações de trabalho e liberalização da economia que estão em pleno vigor até hoje. No Brasil, a perversidade do desmonte dos serviços estatais será mais intensa, uma vez que não houve efetividade de sua implementação.

O marco de mudanças mais importantes no âmbito de proteção aos trabalhadores excluídos do mercado de trabalho formal ocorrerá após década de 1990, quando o Sistema Público de Emprego e um amplo conjunto de ações é criado para fazer frente às mudanças estruturais no mercado de trabalho notadamente nos espaços urbanos, sob a ótica neoliberal e social (de cunho Neodesenvolvimentista), cenário este, exposto no capítulo cinco. O lastro social do Estado passaria a ser corroído depois da crise estrutural de 1970. A precariedade universal do trabalho se daria tanto pela eliminação das conquistas históricas como pela intensificação da exploração de atos laborais jamais vistos.

### CAPÍTULO 3

## O NECESSÁRIO HORIZONTE DA PRECARIÉDADE DO/NO MUNDO DO TRABALHO

*O capital é uma relação tão desumana, tão alienada que, entre ele e a humanidade, pode haver tudo, menos uma identidade. Hoje, a reprodução do capital é a mais séria ameaça à humanidade*

*(Sergio Lessa).*

### CAPÍTULO 3

## O NECESSÁRIO HORIZONTE DA PRECARIÉDADE DO/NO MUNDO DO TRABALHO

### 3.1 - De panaceia a veneno para o capital: a constituição funcional do Estado de “Bem-Estar Social” e seu desmonte

O legado do século XIX já se apresentava como divisor de águas para a classe trabalhadora. O embate entre os princípios liberais (e seu discurso de liberdade individual fundamental à formação do mercado de trabalho) e uma legislação protetora para o trabalho haviam percorrido todo este século. Nesse movimento histórico, destacam-se as pressões da classe operária, organizada em sindicatos e partidos políticos, denunciando a situação social dos novos pobres e formulando propostas para enfrentar a questão.

A exploração capitalista e o avanço da industrialização fomentaram uma diversidade de acontecimentos com destaque para as experiências dos Movimentos Ludista (1811) e Cartista (1839), para eclosão da Primavera dos Povos (1848), passando pela implantação da Associação Internacional dos Trabalhadores (1864), além da tomada de poder pelos trabalhadores por via da Comuna de Paris (1871). É então um momento de mudança definidora no conteúdo da luta de classes, a publicação de *O Manifesto do Partido Comunista*, de Marx e Engels, apresenta o projeto de sociedade implantado pela burguesia desde o século XVI, em que a vendabilidade de homens, mulheres e crianças passava a se basear no regime assalariado. A obra teve fundamental papel para a formação da consciência da classe trabalhadora, constituindo-se de um caráter radicalmente oposto ao do capitalismo e destacando a condição de pobreza do trabalhador e seu papel revolucionário.

Como se pode observar nesta passagem:

O operário moderno, pelo contrário, longe de se elevar com o progresso da indústria, desce cada vez mais abaixo das condições de sua própria classe. O trabalhador cai no pauperismo, e este cresce ainda mais rapidamente que a população e a riqueza. É, pois, evidente que a burguesia é incapaz de continuar desempenhando o papel de classe dominante e de impor à sociedade, como lei suprema, as condições de existência de sua classe. Não pode exercer o seu domínio porque não pode mais assegurar a existência de seu escravo, mesmo no quadro de sua escravidão, porque é obrigada a deixá-lo

cair numa tal situação, que deve nutri-lo em lugar de se fazer nutrir por ele. A sociedade não pode mais existir sob sua dominação, o que quer dizer que a existência da burguesia é, doravante, incompatível com a da sociedade (MARX e ENGELS, 1999, p 10-11).

Apesar de o sucesso dessa empreitada não ter conseguido por abaixo o edifício do capital, permitiu que a classe trabalhadora mostrasse sua força e passasse a se organizar em sindicatos e em partidos políticos. A concepção de luta em sua totalidade deixava claro que a classe trabalhadora tinha o mesmo algoz em todo o mundo: o capital. Daí a chamada final de Marx e Engels (1999) nesta obra: “proletários de todos os países, uni-vos”! Já com a publicação de *O capital* de Marx em 1867, se produzirá um arcabouço teórico e prático mais coeso sobre os determinantes do processo de produção do capitalismo, revelando as bases do traço constitutivo do conflito capital x trabalho.

Nestes termos, será a condição de exploração e subordinação vivenciada pelos trabalhadores que favorecerá o avanço da consciência da classe em si para a classe para si<sup>35</sup>. A classe social é entendida aqui não como um dado, mas sim como um fenômeno histórico que unifica acontecimentos díspares e aparentemente desconectados, tanto na matéria prima da experiência, como na consciência. Este sentido dinâmico tratado por Thompson (2015) permite compreender a classe no movimento de auto fazer-se da luta social. Esta ideia de processo permite afirmar que a classe acontece quando alguns homens, como resultado de experiências em comum (herdadas ou partilhadas) sentem e articulam a identidade dos seus interesses entre si contra outros homens, cujos interesses divergem dos seus. A consciência de classe corresponde à forma como as experiências são tratadas em termos culturais, nas tradições, valores, ideias e formas institucionais, podendo surgir da mesma forma em tempos e lugares diferentes. A classe é assim um fenômeno histórico e apresentará as feições de cada momento (*ibidem*).

No século XIX, ficava evidente que toda luta dos trabalhadores era mais frágil se fosse isolada, juntos e articulados, os trabalhadores perceberam que o seu potencial era muito maior e com um interesse comum de classe. Já se delineava neste

---

<sup>35</sup> As duas expressões representam duas dimensões da classe. A classe em si é formada pela população cuja condição social corresponde com determinado lugar no processo produtivo, e que independente de sua consciência ou organização, caracteriza uma unidade de interesses comuns em oposição ao de outras. A classe para si é aquela que consciente dos seus interesses e inimigos se organiza na defesa deles (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011).

momento as consequências da contradição entre o avanço das forças produtivas e o aumento das carências materiais e sociais. A população vivia em péssimas condições de trabalho e insalubres de moradia. Baixos salários, mendicância, pobreza e desemprego faziam parte da agenda desta nova sociedade industrial, deixando explícitas as mazelas do capitalismo, de forma mais intensa na Inglaterra e França. Essa era a consequência do assalariamento como meio de vida e trabalho submetendo a lei do capital todos os sujeitos: cidades ambientalmente cobertas de fumaça e sujeira, poluição da água, ruas irregulares, sujas e cheias de detritos, restos de animais e vegetais, sem esgotos ou canais de escoamento, ao contrário dos bairros burgueses.

Nas condições apresentadas, reitera-se que, desde sempre, é a luta de classes que historicamente tem sido definidora da conquista de todos os direitos adquiridos pela classe trabalhadora. Apesar de o Estado Liberal ter sido pródigo no reconhecimento dos direitos civis (o direito à vida, à liberdade individual a propriedade e a segurança), foi à pressão da classe operária o ponto fundamental na gênese da mudança deste Estado para o de cunho Social (no trânsito do século XIX ao século XX), tanto na busca por direitos políticos (direito ao voto, organização de partidos, livre expressão e manifestação), como na conquista dos direitos sociais (sustentáculo do Estado de "Bem-Estar Social"). Entretanto, não se pode deixar de lembrar o que há de comum entre estas duas formas de Estado: ambos reconhecerão direitos, mas sem colocar em xeque os fundamentos do capitalismo (BEHRING e BOSCHETTI, 2011).

A funcionalidade do Estado de "Bem-Estar Social" se traduziu numa clara necessidade de pôr amarras à luta de classes que tomava uma forma mais abrangente na aurora do século XX, tendo como principal ameaça à ordem capitalista a eclosão e os desdobramentos da Revolução Russa de 1917. O intervencionismo estatal objetivava assim controlar as relações de trabalho por meio de uma legislação social inédita, que todavia, protegesse o trabalhador de problemas engendrados pela própria sociedade de mercado, preservaria a sua condição enquanto potencial produtivo de mais-valia e, ao mesmo tempo, desmobilizava o movimento operário.

Ao institucionalizar as demandas do trabalho, os conflitos serão deslocados para o interior do Estado. É assim que as políticas sociais, principal signo do EBES, encontrarão força e serão incorporadas de forma variadas nos países (EUA e Europa Ocidental) fruto de três marcos norteadores principais, que nas palavras de Pereira

(2009) envolveram desde o receituário keynesiano de regulação instaurado nos anos 1930, as postulações do Relatório de Beveridge sobre a Seguridade Social de 1942 e a formulação da teoria trifacetada da cidadania de T.H. Marshall, nos fins dos anos 1940. Estes princípios norteadores formaram as colunas teóricas, políticas e ideológicas das políticas do “pleno emprego”, da seguridade econômica e de existência e dos direitos de cidadania.

O Relatório de Beveridge objetivava evitar o desemprego em massa, condição de êxito para a política social. O relatório fornece os elementos de segurança social que influenciou vários países após 1945, esta política de segurança social somente existiria se associada à política de emprego, pois significava segurança no rendimento. A noção de risco social (doença, acidente de trabalho, morte, velhice, maternidade e desemprego) deu outro sentido à ação do Estado, onerando-o com as responsabilidades relativas a este risco. A segurança social no relatório era apoiada em alguns princípios básicos: generalização (alcançando toda a população), uniformidade no atendimento independentemente dos rendimentos dos envolvidos, unificação de cota para todo o conjunto de riscos e centralizada por meio da concentração em um único serviço público.

Pereira (2009) explica que este Relatório foi colocado em funcionamento na Grã-Bretanha com a Instituição da Lei Nacional do Seguro e Assistência (1948), que previam auxílio-doença e desemprego, pensão para os aposentados, auxílio maternidade, viuvez, funeral e uma normativa nacional em contraponto à Lei dos Pobres de 1834. Também criou políticas de emprego e um Sistema Nacional de Saúde não contributivo. Desejava-se com este relatório vencer os cinco gigantes: a ignorância, a sujeira, a enfermidade, a preguiça e a miséria. Na prática, este relatório teve uma ínfima provisão de cobertura porque dependia de pagamentos uniformes, identificando-se nele o velho ranço liberal, funcionando especialmente como um incentivo ao trabalho e a auto provisão.

Outro braço desta estrutura de Estado provinha da teoria Trifacetada da cidadania de Marshall, na qual se propugnava que a consolidação de direitos sociais e de cidadania no século XX são produto da constituição dos direitos civis (século XVIII) e políticos (século XIX). A referida teoria era formada pelo grupo dos direitos civis, políticos e sociais consumados no EBES, estando, do mesmo modo, de braços dados com as políticas keynesianas e o Relatório de Beveridge. Apesar de introduzir



o conceito de direitos sociais relacionando a cidadania com a classe social, o autor desconsiderou as condições deste processo na periferia capitalista.

Saes (2000) vai criticar e dizer que a teoria de Marshall, sobre o histórico de aquisição dos direitos para ampliação da cidadania, não tem uma sequência harmônica e nem a ordem cronológica em todas as partes do mundo como ocorreu na Inglaterra. O conceito de cidadania de Marshall é evolucionista e os direitos sempre foram concedidos dentro de um mínimo que não pusessem em xeque a reprodução do capitalismo. Apesar das medidas tomadas durante a vigência do Estado de “Bem-Estar Social”, o poder político continuou nas mãos dos grandes bancos, das sociedades financeiras e das grandes empresas industriais.

No caso da intervenção Keynesiana, o leque de observações de estudiosos é extenso no sentido de mostrar os limites e contradições da ação estatal, notadamente no que se refere às políticas sociais. A visão Keynesiana de política social buscava subsidiar o consumo e o subconsumo, estimulando a demanda das camadas, grupos excluídos do mercado ou produtos específicos, politicamente selecionados, não resolvendo a fratura estrutural entre produção e consumo.

A política Keynesiana usada para combater a queda na taxa de lucro, permitiu que os Estados passassem a planificar a economia para evitar flutuações periódicas, através da política fiscal, de juros e da oferta de crédito, além das políticas sociais. Estas ganharão corpo partir da crise, como fruto da pressão direta do movimento operário, que questionava o desemprego, insegurança, invalidez, criando os denominados seguros sociais/previdência social<sup>36</sup>. Os seguros sociais (notadamente o seguro-desemprego) permitiram que a queda do consumo não fosse brusca e se associou a lucratividade da ampliação dos orçamentos militares. Também o “compromisso” entre capital e trabalho da era fordista se estabelecia pelos salários indiretos e diretos e pela expansão do emprego conduzida pelo Estado de cunho keynesiano, além da universalização de políticas sociais.

O Estado de “Bem-Estar Social” como um projeto de contenção da crise de 1929, foi necessário para recuperar o vigor e a capacidade de expansão dos países capitalistas após a tensão social, econômica e política do entre guerras. Sua principal

---

<sup>36</sup> Faleiros (2007) designa seguros sociais ou previdência social – a política geral de direitos sociais com base em pagamentos e contribuições, adquiridas pelo indivíduo em casos de perda de salários ou capacidade de trabalho (doença, desemprego, velhice, invalidez, acidente).

ação foi a redefinição das relações entre sociedade civil e política com a politização das relações servis através da intervenção do Estado na economia e das corporações na política econômica e em um processo de “civilização” das relações políticas (alcançada pela planificação das decisões políticas), como também pela legalização da classe operária e suas organizações, institucionalizando assim, o conflito de classe. Este cenário ao propiciar ao mesmo tempo crescimento econômico industrial e a implementação das políticas sociais (através de alianças com diferentes setores da sociedade), chegaria ao fim na década de 1970.

Quando discutiu a relação do Estado com a economia contemporânea, Poulantzas (2000) destacou que as funções econômicas que o Estado executa são utilizadas como recurso no combate à baixa tendencial da taxa de lucro, seja pela desvalorização de uma parcela do capital constante ou, sobretudo, pelo aumento da taxa de exploração e de mais-valia. Para isso, é que o autor explica ser essencial a intervenção do Estado nos mecanismos de produção e reprodução ampliada da força de trabalho, para além da simples qualificação técnica, mas diretamente ligada à divisão social. O Estado envolve-se na pesquisa científica e na inovação tecnológica, nas reestruturações industriais, no ensino e na formação profissional, mas também em campos tais como: moradia, na saúde, nos transportes, na assistência social, na divisão territorial dos atos laborais e no consumo coletivo. O engajamento do Estado atinge as relações de produção primeiramente, para que assim sejam possíveis a alta produtividade da força de trabalho e o aumento da mais-valia absoluta e relativa.

Os pilares norteadores do EBES (a política keynesiana, as postulações do Relatório de Beveridge a teoria trifacetada da cidadania Marshall) serviam para legitimar o sentimento de falsa igualdade conquistada. Ocorre que a leitura crítica, sustentada no conflito capital x trabalho e na função do Estado na contenção das crises capitalistas, permite esclarecer a lógica de concessão desses direitos em sintonia com a necessária regulamentação e ampliação do trabalho sob a forma assalariada.

É justamente nas crises capitalistas que encontraremos alterações na ação dos Estados, notadamente, quando o capitalismo atinge sua maturidade no século XX. Este século representa um vendaval de mudanças associadas ao enfraquecimento das bases sustentadoras do liberalismo, com os desdobramentos da passagem ao

capital concorrencial ao monopolista, da expansão da face Imperialista do capital e dos novos contornos das lutas de classe.

Como a suscetibilidade crescente de crises políticas e econômicas ameaçava o modo de produção capitalista, a administração das crises passou a ser uma função vital do Estado. Economicamente, isto incluiu todo arsenal das políticas anticíclicas por meio de um ataque à consciência de classe do proletariado, incluindo o trabalhador como consumidor, “parceiro social” ou “cidadão”. A pressão geral sobre o Estado, no sentido de controle de todos os elementos do processo produtivo e reprodutivo, era uma necessidade de evitar que as crises sociais pudessem ameaçar o sistema e, ao mesmo tempo, garantir economicamente o processo de valorização e acumulação do capital.

A crise de 1929 será o divisor de águas que orientará as bases da mundialização do capital no caminho traçado pelo Estado. Netto e Braz (2009) relatam que de 1825 até as vésperas da II Guerra Mundial, as fases de prosperidade econômica foram acompanhadas quatorze vezes por crises. A mais grave do século XIX foi a que eclodiu em 1873, no século XX, a crise que se abriu em 1929 teve consequências catastróficas. Esta última foi a primeira de caráter mundializado, criando as condições para a condução pelos EUA de medidas macroeconômicas pautadas na intervenção estatal e com o surgimento e suporte de instituições supranacionais - sistema *Bretton Woods*, o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), depois dividido em Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial (BM). O propósito seria o de superar os problemas desta crise e contornar o aparecimento de novas, redimensionando o papel do Estado em face da dinâmica econômica.

O padrão de análise da dinâmica do capitalismo deve ser pautado na crise como seu corolário necessário, compreendendo as eventuais estabilidades como excepcionais, uma vez que a valorização do valor, base do modo de produção capitalista, desenvolve-se submetida à lei da queda tendencial da taxa de lucro (MASCARO, 2009). Deste modo, as crises revelam o conjunto de contradições entre a rentabilidade do capital, as lutas de classes e os arranjos políticos que solidificam parcialmente as expectativas sociais. O Estado é um dos elos da própria crise, por ele passa a crise remediada, majorada ou reelaborada. A forma política estatal altera as

circunstâncias econômicas e sociais que ensejam articulações parciais, mas são mantidas as bases gerais da valorização do valor.

Sendo uma característica própria da acumulação capitalista, as crises são explicadas na análise marxiana a partir da teoria do valor, apoiada na relação entre aumento da composição orgânica do capital e a conseqüente queda tendencial da taxa de lucro. Marx (2008, p.283) explica que “A tendência gradual para cair, da taxa geral de lucro é, portanto, apenas expressão peculiar ao modo de produção capitalista, do progresso da produtividade social do trabalho”.

Como consequência direta do aumento da composição orgânica do capital: a produtividade ascendente do trabalho sempre produz uma superpopulação de trabalhadores. O aumento da produtividade do trabalho é sinônimo de crescimento da mais-valia relativa e igualmente aumento do capital constante em relação ao capital variável. Dito isto, a tendência de criação de uma superpopulação relativa é consequência direta da queda tendencial da taxa de lucro. Para contrabalancear esta lei principal do modo de produção capitalista, pode-se aumentar o grau da exploração do trabalho, reduzir o salário abaixo do seu valor, baratear os elementos do capital constante, diminuir a superpopulação relativa e buscar vantagens no comércio exterior estabelecido nas desigualdades de relações da Divisão Internacional do Trabalho.

A teoria das ondas longas de Mandel (1985) explica as causas da recuperação econômica do capitalismo no Pós-guerra, e sua relativa estabilidade social e política. Este período, designado de capitalismo tardio pelo autor, foi marcado pela expansão da acumulação através da aceleração da inovação tecnológica, economia de guerra permanente e revolução colonial em expansão, permitindo que os superlucros oriundos de uma intensa exploração do trabalho fossem canalizados da periferia capitalista pelos países imperialistas.

Não houve nenhuma modificação significativa nas técnicas de produção e nos meios de subsistência da classe trabalhadora, nenhuma revolução tecnológica na produção de capital constante, a elevação da taxa de lucro veio da elevação da taxa de mais-valia, oriunda especialmente dos investimentos do setor civil. Tais investimentos alicerçavam-se na reconstrução do exército industrial de reserva a partir da canalização de milhões de refugiados, proletarização de camponeses, pequenos comerciantes e donas-de-casa, posteriormente, também o uso de trabalhadores estrangeiros da Europa meridional e uma expansão constante dos mercados (*ibidem*)

O aumento da taxa de mais-valia foi resultado direto de uma confluência favorável de fatores: das derrotas da classe trabalhadora ocasionadas pela prática do fascismo-nazismo; pela guerra e por toda a subserviência da socialdemocracia diante das concessões oriundas das políticas sociais. Neste plano de ação o Estado montou sua arquitetura de enfrentamento da crise em diversas modalidades, seja pela ampliação de multinacionais para periferia, ou mesmo por meio da expansão do complexo industrial militar e de várias medidas direcionadas ao mundo do trabalho (que buscavam a retomada das taxas de lucratividade, especialmente no núcleo posto em prática pelas políticas sociais).

Não se deve esquecer que a Grande Depressão ocorreu em um contexto de ajuste da exploração do trabalho em consonância com os desdobramentos da Segunda Revolução Industrial. Tais avanços, ao serem incorporados no modelo de produção taylorista-fordista, permitiram a exploração do trabalho de forma intensiva, isso porque a destituição dos resquícios do saber artesanal se expressava na possibilidade de intensidade da exploração do labor com o avanço da mecanização. Da exploração cunhada na extensão da jornada via mais-valia absoluta, passava-se para a exploração intensa da mais-valia relativa permitida pelo avanço das forças produtivas. O padrão produtivo taylorista-fordista representava claramente a consolidação da subsunção real do trabalho ao capital iniciada desde a maquinaria.

A subsunção real do trabalho, enquanto principal objetivo histórico do capital, foi favorecida pelas políticas sociais. Discorrem Lenhardt e Offe (1984) que as políticas sociais representaram uma estratégia estatal de integração da força de trabalho na relação de trabalho assalariado, regulamentando o processo de proletarianização. Este processo é uma mistura de preparação repressiva e socializadora da proletarianização e de estabilização por medidas da coletivização compulsória dos riscos e do controle quantitativo dos trabalhadores<sup>37</sup>.

Com o aumento da superpopulação relativa, há uma tendência ao enfraquecimento do movimento de resistência dos trabalhadores. Já com a redução da superpopulação relativa, ocorre o inverso, aumenta-se a resistência do movimento

---

<sup>37</sup> Isto acontece porque o avanço das forças produtivas sempre apresenta como característica a não incorporação de trabalhadores nas relações assalariadas. Tais desproporções entre a força de trabalho que se torna livre e a sua capacidade ou não de absorção no processo produtivo, ocorrem porque a força de trabalho embora tratada como mercadoria, ao contrário das outras mercadorias, não tem sua existência fundamentada na possibilidade concreta de venda.

operário, baixando a taxa de exploração do trabalho (mais-valia). O Estado assim vai assumindo seu papel histórico no controle da população não absorvida e também absorvida no processo produtivo, administrando os conflitos em diversas frentes. É o Estado que sempre dispõe dos mecanismos de alocação da força de trabalho. Ele precisa atuar na integração dos que não são incorporados no mercado de trabalho (a população excedente) por meio das políticas sociais. Estas, embora se ampliem e consolidem no Estado de “Bem-Estar Social”, já eram praticadas de forma pontual no século XIX, não podendo ser confundidas como sinônimo exclusivo desta forma de Estado.

A necessidade de comando sobre o trabalho, desde a conformação da sociedade capitalista é evidenciada historicamente<sup>38</sup>. Todas estas formas de intervenção tinham como princípio garantir a separação radical do trabalhador das condições autônomas de produção. Por isso, Faleiros (2007) enfatiza que a política social ao mesmo tempo validou a força de trabalho como mercadoria (principal produtora de mais-valia) e os sujeitos dentro do pacto de cidadania democrática. Destarte, a função da política social no capitalismo só pode ser entendida no movimento histórico das lutas de classes como fruto das contradições da estrutura capitalista, atacando a queda na taxa de lucro via o emprego improdutivo do capital (uma vez que a mais-valia social global pode realizar-se enquanto capital e acumular-se), ou ser consumida sob a forma de bens de luxo ou de despesas públicas.

As causas da histórica “questão social”, associadas diretamente a geração de uma superpopulação relativa e identificadas na pobreza, no desemprego, na fome, na miséria e penúria universais, todavia não fossem eliminadas com o Estado de “Bem-Estar Social”, seriam amenizadas pela intervenção estatal, especialmente no âmbito do mercado de trabalho. O pleno emprego, principal signo de “avanço social” desse contexto, nunca poderia ser alcançado, pois era ameaçador para as classes dominantes por reduzir a função do exército industrial de reserva na garantia da intensa exploração.

A população excedente constituía-se um grave problema a ser resolvido pelo Estado, embora se saiba que tal resolução ocorreria parcialmente e

---

<sup>38</sup>Desde as legislações sanguinárias direcionadas aos trabalhadores, bem como com o Estatuto dos Trabalhadores (1349); o Estatuto dos Artesãos (1563); Leis dos Pobres Elisabetanas (1531 e 1601); Lei de Domicílio (1662); *Speenhamland* (1795) e a Nova Lei dos Pobres (1834)<sup>38</sup> e especialmente as medidas de cunho sociais tomadas no Estado de “Bem-Estar Social” e com todo conjunto de políticas sociais que se desdobram até os dias atuais.

momentaneamente. As políticas sociais teriam o fito de favorecer a estabilidade econômica e, também pela sua característica histórica, fechar o ciclo histórico do trabalho assalariado regulamentando o processo de proletarização iniciado no século XIX. O Estado vai assim programar sistemas sociais de seguridade e a política social como componente básico da relação salarial que se instaura com o taylorismo-fordismo.

Soma-se a isso o fato favorável do contexto histórico. Para retomar a acumulação e legitimar a ordem social vigente, as duas Guerras Mundiais implicaram: a passagem da condição de hegemonia inglesa para a norte-americana; a reversão da crise de superprodução, revitalizando a economia com áreas lucrativas do complexo-industrial militar e a transferência do conflito de classes para uma guerra Imperialista (entre nações, e não mais entre capital e trabalho). Por fim, o regime de acumulação taylorista-fordista e sua articulação com o Estado keynesiano intervencionista (via nova regulamentação social) produziram efeitos positivos na reversão dos efeitos da crise (MONTAÑO e DURIGUETTO, 2011).

Na perspectiva de expansão do capitalismo no Pós-Guerra, não se pode deixar de destacar alguns desdobramentos importantes esclarecidos por Harvey (2005). Na leitura do autor, entre 1945 até 1973, nos países capitalistas avançados, se alcançou taxas consideráveis e relativamente estáveis de crescimento, os padrões de vida se elevaram, as tendências às crises foram contidas, a democracia de massa preservada e a ameaça de guerra remota. Mas o crescimento fenomenal resultou, notadamente, dos novos poderes e papéis institucionais assumidos pelo Estado; do capital corporativo que ajustou as velas para seguir com suavidade a trilha segura da lucratividade; e do trabalho organizado, que assumiu nova função em consonância com o desempenho dos mercados de trabalho e nos processos de produção. O equilíbrio de poder tenso, conquanto existente, prevaleceu entre trabalho organizado, grande capital corporativo e o Estado-Nação.

Ainda que o poder de barganha dos sindicatos fosse relativamente maior, os benefícios de seguridade social, salário mínimo e outras facetas da política social, foram cedidos em troca de uma atitude cooperativa para o aumento da produtividade do trabalho. O problema residia sempre em acostumar os trabalhadores ao ritmo rotinizado e degradado, um desafio nunca completamente superado. Cabia ao Estado fazer a provisão dos bens públicos, aquecendo a economia e ao mesmo tempo

fornecer um complemento salarial com gastos em seguridade social, assistência médica, educação e habitação (*ibidem*).

Sobre a questão da renda, Lessa (2013), é firme ao dizer que a sua distribuição defendida como prática nos Estados de “Bem-Estar Social” se estabelece em uma grande diversidade de autores<sup>39</sup> sem dados consistentes. Outra gama de categorias aparece como base explicativa para tal momento histórico, como a “desmercadorização” da força de trabalho, a ampliação da justiça e a redução da pobreza pela aplicação das políticas públicas sociais e a ilusão de um mercado consumidor em expansão. Isso vai levar inevitavelmente a uma imprecisão conceitual do que seria o Estado de “Bem-Estar Social” e a armadilha de que a sociedade havia se tornado mais igualitária e democrática.

A pesquisa do mencionado autor permitiu chegar à outra versão dos “anos de ouro”. Os resultados mostram a permanência intocável da propriedade privada, a tendência permanente à desigualdade do capitalismo, e de como a política de renda em países como a Inglaterra serviu para manter os salários baixos, além do fato das disparidades de renda terem permanecido constantes em diversos países, contrariando o discurso deste momento glorioso.

Todos os dados encontrados indicam que as políticas públicas do Estado de Bem-Estar voltadas ao desemprego, aos idosos, racismo e à xenofobia, à saúde, à educação, à moradia, às crianças e adolescentes afirmam o predomínio da lucratividade e da estabilidade do sistema do capital sobre toda e qualquer outra consideração. Tal como antes dos “30 anos dourados” e tal como depois, nos anos do neoliberalismo (LESSA, 2013, p. 87-88).

Não se deve deixar de lembrar que: nada ganha o trabalhador na relação com o capital. Toda a conquista de benefícios é possível, porque os próprios trabalhadores são o suporte dela, sendo explorados na geração de riqueza no processo de produção de valor e nas taxações contributivas administradas pelo Estado. Por isso, é importante a colocação de Mandel (1985) quando retrata que todos os sistemas nacionais de seguridade, que foram criados em vários países neste contexto, eram financiados pela taxação dos próprios trabalhadores.

---

<sup>39</sup> Como Esping-Andersen (1997); Alan Bihr (1998); Avelãs Nunes (2010); Leiman (1993); Coates e Silburn (1973); dentre outros citados pelo autor.



Também Harvey (2005b) revela que nem todos eram atingidos pelos alardeados benefícios do fordismo, havendo sinais abundantes de insatisfação durante seu apogeu. A negociação de salários era confinada a determinados setores da economia e nos países em que o crescimento estável da demanda podia ser acompanhado por investimentos em larga escala na produção de tecnologia em massa. Sem acesso ao trabalho privilegiado da produção em massa, amplos segmentos não tinham participação nas louvadas alegrias do consumo em massa. Caso, por exemplo, do movimento dos direitos civis nos EUA e do movimento feminista das mulheres mal remuneradas. O Estado aguentava uma carga crescente de descontentamento, por isso, tentava garantir um salário social adequado para todos, engajava-se em políticas redistributivas ou ações legais que remediasses as desigualdades e combatessem o empobrecimento e a exclusão social.

Devem-se acrescentar a isso todos os insatisfeitos do Terceiro Mundo com um processo de modernização que prometia desenvolvimento, emancipação das necessidades e plena integração do fordismo, mas que, na prática, promovia a destruição de culturas locais, muita opressão e numerosas formas de domínio capitalista em troca de ganhos bastante pífios em termos de padrão de vida e serviços públicos (por exemplo, no campo da saúde), a não ser uma elite nacional muito afluente que decidira colaborar ativamente com o capital internacional (HARVEY, 2005b, p.133).

A leitura de Mészáros (2004) é magistral na compreensão da estrutura de funcionamento do capital e sua relação com o Estado e trabalho assalariado. O autor é categórico ao afirmar que os benefícios do crescimento econômico contínuo do Pós-Guerra ficaram restritos a pouco mais de 10% da população mundial. No mundo real milhões de pessoas continuavam a morrer de má nutrição e fome. Para o autor, os governos socialdemocratas (alemães, franceses, britânicos, etc.) que puseram em prática o Estado de “Bem-Estar Social”, não conseguiram realizar a menor mudança estrutural na ordem socioeconômica capitalista. O maior problema residia no fato de o discurso reformista se concentrar na distribuição e ignorar a sua unidade com a produção, que como esclarecia Marx (2011) é predominante sobre totalidade dos outros elementos: distribuição, troca e consumo.

O postulado reformista pautou sua intervenção na esfera da distribuição através da tributação progressiva e de uma legislação da previdência social facilmente revogável, deixando-se intacta a estrutura da produção, por isso era de se esperar

que ela posteriormente fracassasse. Para o autor, as formulações de Keynes e os princípios de Taylor ignoraram as bases contraditórias da estrutura da produção capitalista, fenômenos como o Imperialismo, a exploração e os conflitos de classes haviam sido superados na concepção de tais autores. Até o desemprego era interpretado como fruto de uma fase temporária de ajuste. Propugnava-se assim a crença na ajuda mútua, na cooperação fraterna, e na mudança tecnológica como eficiente tanto na correção dos problemas sociais como na produção de “uma nova classe trabalhadora” (MÉSZÁROS, 2004).

Toda série de medidas econômicas do Estado visando à reprodução da força de trabalho afirma Poulantzas (2000): não foram puras medidas de um Estado-Providência, mas ao mesmo tempo formas impostas pelas lutas das classes dominadas em torno das necessidades populares (como de segurança social, da política relativa ao desemprego e ao conjunto de domínios assinalados do consumo coletivo). Todas as disposições do Estado faziam parte de uma estratégia em favor do capital compatível com a sua reprodução ampliada. O Estado é sempre o único mecanismo capaz de assegurar tais interesses, e todas estas reivindicações populares (ensino público gratuito, segurança social, assistência desemprego, dentre outros) favoreceram a hegemonia da classe burguesa ao se colocar como representante do interesse geral e do bem-estar.

Prontamente, desmistificar o Estado de “Bem-Estar Social” é necessário, mostrando seu caráter sempre e universalmente classista, mas não desconsiderando seu aparato institucional de direitos sociais importantes, especialmente porque no universo das políticas sociais, sempre aparece como referência o modelo adotado por elas no EBES em comparação ao Estado de cunho neoliberal contemporâneo. A leitura costuma partir da crítica ao desmonte do estatuto social do EBES, cuja intervenção nas relações de produção e trabalho era mais favorável à classe trabalhadora se comparada com as novas determinações das políticas sociais neoliberais atuais.

Paniago (2012) relata que embora as duas formas de expressão do Estado apresentem diferentes medidas de política que caracterizam tais Estados, o elemento de unidade existente entre eles é a função social que exercem na sustentação da política complementar das necessidades materiais de acumulação de capital. Nesse sentido, a aparente alteração do papel a ser desempenhado pelo Estado sob

orientação keynesiana e pelo Estado “mínimo” (do neoliberalismo), encontra-se, ambas, dentro das exigências vitais postas pelo capital na preservação de sua lógica reprodutiva. “O capital... Só pode existir se houver uma tal imposição de poder que lhe dê garantias políticas necessárias para que assegure, sem abalos, o êxito na exploração do trabalho e na acumulação de riqueza dele extraída” (PANIAGO, 2012, p.69-70).

Na avaliação de Mascaro (2009) são as categorias de modo de regulação e regime de acumulação que permitem esclarecer essas diferenças históricas. Cada uma das fases capitalistas se assenta sobre um modo próprio de extração do mais-valor e de obtenção de lucro. A dinâmica da reprodução capitalista ocorre por meio de formas sociais inexoráveis a esse modo de produção, visto que a mercadoria como seu átomo e o trabalho assalariado como base estabelecem os parâmetros pelos quais as formas sociais se apresentam. A propriedade privada, a circulação intermediada monetariamente, a constituição de sujeito de direitos e a separação do controle político das mãos dos agentes individuais formam um complexo basilar da reprodução da sociabilidade capitalista. Como afirma o autor,

Fases capitalistas tão distintas entre si como as liberais, as de exacerbado imperialismo e guerra, as de bem-estar social e as neoliberais apresentam extremas variações de regimes de acumulação e modos de regulação, ainda que dentro de uma mesma estrutura e formas sociais. Não há múltiplas naturezas capitalistas, mas uma só em dinâmicas altamente variadas (MASCARO, 2009, p.117).

A regulação estatal intensiva que marcou o EBES fez sentido até quando criava caminhos para o aumento das taxas de lucro. Na década de sessenta, seu universo de sustentação começa a ruir diante das lutas operárias (contestando a organização do trabalho rígido e monótono fordista e das reivindicações de salários reais acima dos ganhos de produtividade), da crise fiscal do Estado, da instabilidade financeira e do aumento da inflação, que colocaram o sistema do capital em uma crise estrutural que perdura até os dias atuais.

Assim, o casamento do taylorismo-fordismo com o modo de regulação praticado pelo Estado intervencionista keynesiano é sacudido com a crise estrutural de 1970. As dimensões da crise se exprimiram: pelo acirramento da luta do operariado em massa, que engendrou o aumento do valor da força de trabalho; do esgotamento

do padrão de acumulação taylorista-fordista, diante do desemprego e da retração do consumo; da relativa autonomia que a esfera financeira passa a ter diante da esfera produtiva; da maior concentração entre as empresas monopolistas e oligopolistas; da crise do Estado de Bem-Estar Social impondo a transferência dos gastos públicos para a iniciativa privada somado ao incremento das privatizações, desregulamentação e flexibilização do processo produtivo (ANTUNES, 2005a).

Soma-se a tais fatores o dismantelamento dos países pós-capitalistas, criando um ambiente favorável para a compreensão da vitória capitalista e da derrota do “socialismo”, o que auxiliou a expansão fortificada do ideário Neoliberal.

O enfraquecimento das políticas contracíclicas keynesianas não teriam mais como barrar o desemprego estrutural e a inflação, e os Estados não poderiam mais satisfazer o equilíbrio entre os seus interesses e os do mercado internacionalizado. Os Estados nacionais deixam então de praticar políticas de planificação, passando a se comportarem como agentes da transnacionalização do capital, não garantindo mais a acumulação centrada em bases nacionais.

Na verdade, Chesnais (1996), esclarece que a fase muito breve da regulação fordista apresentou uma internacionalização multidoméstica do capital com um regime relativamente estável. As relações entre as classes sociais e o grau de efetiva soberania que os governos apresentavam, limitavam as multinacionais no que tange às convenções da relação salarial “fordista”, bem como com a colaboração de certos objetivos de política econômica nacional. Isso foi possível porque o trabalho assalariado foi a forma absolutamente dominante de inserção social e de acesso à renda. Conjuntamente, em um nível monetário e financeiro, criou-se um ambiente monetário internacional estável, alicerçado em taxas de câmbio fixas entre moedas soberanas e por instituições e mecanismos que subordinavam as finanças à indústria. Além desses dois elementos, existia um Estado com instituições fortes para impor ao capital privado a disciplina de seu funcionamento e dispondo de recursos tanto para suprir as deficiências do setor privado como fortalecer a demanda.

Tudo isso vai desmoronar com a crise estrutural quando esses três princípios foram destruídos ou seriamente danificados. Passou a existir uma incapacidade de gerir a existência do trabalho assalariado como forma predominante de inserção social e acesso à renda. Passou-se a confiar completamente ao mercado o destino da moeda e das finanças e os Estados viram sua capacidade de intervenção reduzida a

pouco, a ponto de os fundamentos de suas instituições não conseguirem impor nada ao setor privado (CHESNAIS, 1996).

Os elementos que marcam o desmonte do Estado de “Bem-Estar Social” e seu marco aparecem com o informe da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 1981 *The Welfare States in Crisis*. Tal informe, diagnosticava de forma contundente os termos do debate iniciado em 1960/1970 pelos conservadores sobre a crise de governabilidade dos Estados, oriunda do “excesso de atendimento das demandas democráticas, e que por isso ficava pesado e oneroso”. Somado ao contexto de crise mundial de 1970, são estas ideias que sairão vitoriosas (FIORI, 1997).

O neoliberalismo foi configurado na América do Norte logo depois da Segunda Guerra com a publicação de *O caminho da servidão* escrita, em 1944, por F. Hayek. Nasce como modelo teórico em reação ao Estado de “Bem-Estar Social”, cuja intervenção na economia era considerada como um dos principais problemas da crise do sistema capitalista de 1970. Os neoliberais passaram a atacar qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciando tal limitação como uma ameaça letal à liberdade econômica e política além de abominarem o “paternalismo estatal”.

Hayek (1990), no seu juízo, afirmava que qualquer tentativa de “corrigir” os resultados de mercado seria esdrúxula, pois não havia um critério plausível para organizar racionalmente a distribuição econômica entre os indivíduos sem comprometer sua liberdade individual. A atuação planejada do Estado era um caminho para a servidão e ameaçava a liberdade. Declaradamente anticomunista, Hayek via o socialismo como escravidão e advogava o individualismo como essencial à sociedade de mercado, sendo ele assegurado da liberdade individual. Via a propriedade privada e o trabalho como uma formação social espontânea, necessária e natural, e desconsiderava toda a luta de classes travada desde o século XIX (na pressão por direitos sociais), uma vez que associava a liberdade individual ao mercado, como se não existissem conflitos.

Sobretudo por isso, o autor vai atacar o intervencionismo estatal, que na sua leitura representava igualitarismo, destruindo a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência. Seus postulados ecoarão com a crise de 1970, cujo remédio seria a disciplina orçamentária para a contenção com os gastos do bem-estar e a restauração

da taxa natural de desemprego, aumentando o exército de reserva para fragilizar os sindicatos. A desigualdade, entendida como inescusável, engendraria uma dinamização das economias.

Inspirados por Friedrich Hayek economistas reuniram-se na estação Mont Pélerin, em 1947, na Suíça, entre eles Friedman, Karl Popper, Lionel Robbins, Ludwig Von Mises, Michael Polanyi, entre outros, ali fundam a Sociedade Mont Pélerin, que passou a se reunir a cada dois anos para combater as políticas de intervenção estatal e o *Welfare State*. Com a chegada da crise estrutural as ideias neoliberais se difundem e começam a ser praticadas nos governos de Margaret Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos EUA. No primeiro caso, um amplo pacote de medidas de privatização, elevação da taxa de juros, redução de impostos sobre os rendimentos altos, eliminação de controle sobre os fluxos financeiros, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação antissindical e cortaram gastos sociais. Nos EUA, a prioridade girou em torno da competição militar, como também na redução de impostos em favor dos ricos, elevação da taxa de juros e aplastamento da única greve da gestão Reagan (ANDERSON, 1995).

Seguindo esta linha de raciocínio a compreensão será que as determinações da crise de 1970 encontravam-se no poder excessivo dos sindicatos e o movimento operário é quem havia corroído as bases da acumulação capitalista com sua pressão parasitária sobre os gastos sociais. Se em 1929 a crise provocou uma interrupção das práticas do liberalismo, e explosão totalizante da crise de 1970 coloca o neoliberalismo como uma teoria de alcance universal. Na mesma intensidade e dimensão da crise estrutural se monta a retórica do neoliberalismo como única alternativa viável à humanidade.

A concepção que passa a reinar é que o intervencionismo desestimula o capital a investir e os trabalhadores a trabalhar, além de ser ineficaz, porque tende ao monopólio econômico estatal e à tutela de grupos de produtores organizados, além de ineficiente por não conseguir eliminar a pobreza, tornando os pobres dependentes do paternalismo estatal.

A solução se daria pela reconstrução do mercado, da competição e do individualismo, reduzindo o papel do Estado enquanto agente econômico, privatizando e desregulamentando as suas atividades econômicas e sociais. As funções do Estado de “Bem-Estar Social” seriam reduzidas através da flexibilização e

desregulamentação trabalhista (LAURELL, 1995). No campo específico do bem-estar social os neoliberais sustentam que,

Ele pertence ao âmbito privado, e que suas fontes “naturais” são a família, a comunidade e os serviços privados. Por isso, o Estado só deve intervir com o intuito de garantir um mínimo para aliviar a pobreza e reduzir serviços que os privados não podem ou não querem produzir, além daqueles que são, a rigor, de apropriação coletiva. Propõem uma política de beneficência pública ou assistencialista com um forte grau de imposição governamental sobre que programas instrumentar e quem incluir, para evitar que se gerem “direitos”... Rechaça-se o conceito dos direitos sociais e a obrigação da sociedade em garanti-los através da ação estatal. Portanto, o neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais (LAURELL, 1997, p. 163).

As estratégias concretas de redução da ação estatal são especialmente a privatização do financiamento e da produção dos serviços; cortes nos gastos sociais, eliminando programas e reduzindo-se benefícios; canalização dos gastos para os grupos carentes e a descentralização em nível local.

O resultado disso foi então o processo de desmonte deste Estado, que mesmo lento e gradual, foi eficaz, adquirindo várias formas e matizes com destaque para alguns elementos como a “remercantilização” da força de trabalho e a contenção e desmontagem dos sindicatos, a desregulamentação dos mercados de trabalho e a privatização de muitos serviços sociais.

Tais reformas são acompanhadas de um momento de fragilidade que ingressará a classe trabalhadora o que abrirá espaço para cortes nos programas de integração de renda e de proteção social em níveis mínimos que eram direcionados aos mais pobres. Passava-se a encorajar a responsabilidade social ou coletiva pela própria autoassistência feita através do mercado, cuja expressão maior se revela pelo crescimento de setores voluntários e outros tipos de organizações privadas e filantrópicas. À vista disso, o consenso construído após 1990 é contrário às políticas de pleno emprego e crescimento, que formavam o pilar da intervenção keynesiana. O paradigma fordista é substituído pelo toyotista, e assim o desemprego cresce alterando o *mix* entre trabalho qualificado e desqualificado. Concomitantemente ocorre uma polarização dos mercados de trabalho primários e secundários que fragiliza os sindicatos, tudo isso sendo agravado pelo baixo crescimento das economias (FIORI, 1997).

Se outrora o EBES havia sido necessário, um remédio à crise, ele passava a ser um entrave à acumulação com o fim dos ditos anos gloriosos. A desregulamentação do trabalho em curso tem raiz no seu desmonte. A destruição do edifício institucional de garantias aos trabalhadores será o caminho mais eficiente de combate a queda tendencial à taxa de lucro, traçado com a produção em escala mundial do desemprego crônico, pelo crescimento assustador da superpopulação relativa. O caminho para a retomada do crescimento se dá obviamente na tendência à diminuição do emprego associado a formas de trabalho destituídas de proteção social, ao tempo em que a crise capitalista imprime uma metamorfose do trabalho revelando inéditos e múltiplos meios de extração da mais-valia na perspectiva da reestruturação produtiva.

Na conjugação das respostas à crise do capital, tem havido assim um aprofundamento e complexificação da divisão do trabalho, uma tendência de explorar quantitativamente menos trabalho vivo, afetando-o como medida de valor da produção da riqueza abstrata, e ao mesmo tempo ampliam-se modalidades de trabalho inovadoras, se comparadas aos padrões clássicos de produção capitalista.

A liberdade adquirida pelo capital por via da financeirização torna nebuloso o limite entre produção e a apropriação parasitária do valor, causando a falsa interpretação da perda do papel central do trabalho. Em todo esse processo a desregulamentação e a precarização são elementos centrais, pois permitem que a desvalorização contínua do trabalho continue sendo o único caminho para valorização do capital.



### **3.2. Crise estrutural e financeirização do capital enquanto novo patamar da desvalorização do trabalho**

Com a crise estrutural e a financeirização da economia há uma reconfiguração da base da produção da riqueza, pois a característica do capital passa a ser rentista e parasitária. Um novo regime de acumulação capitalista enquadra o capital no patamar máximo de sua internacionalização e também no limite de suas contradições absolutas. Este regime de acumulação, apesar de predominantemente financeiro, continua sendo explicado pelo papel que o trabalho abstrato produtor de valor sempre assumiu, uma vez que, a esfera financeira, embora comandante, não sobreviva de forma independente da esfera produtiva.

Explica-se a crise estrutural concretamente como uma crise de valorização do capital forçando-o a procurar lucratividade na esfera financeira. O crescimento das forças produtivas ao alterar quantitativamente o processo de produção, incorporando mais trabalho morto do que vivo, altera qualitativamente as formas de valorização, mas sem se livrar do trabalho humano por completo. Ela define-se pelo alcance das contradições do capital em níveis irreversíveis e insuperáveis. Esta tese é defendida por Mészáros (2002), que explica a especificidade desta crise ser estrutural por ser universal, não se restringir a um ramo particular, mas abranger a totalidade das relações de produção, sendo de alcance global, cuja escala de tempo é extensa e permanente.

A crise não é de formação do valor, mas de valorização produtiva do valor. O valor se forma, mas não consegue se realizar. É uma crise de valorização produtiva, porque faz com que uma imensa massa de capital acumulada (por conta da superexploração da força de trabalho e das políticas neoliberais de precarização do mesmo) não seja canalizada para a produção e sim para o mercado financeiro. Alves (2013) qualifica a crise estrutural dentro de uma nova temporalidade do capital em que o ciclo de crises assume uma nova feição, uma crise do investimento produtivo, quando a taxa média de lucro se mantém, mas aquém da necessidade de valorização. Ela é então explicada pela lei tendencial da queda da taxa média de lucro originalmente exposta por Marx. Como contra tendência na taxa média de lucros teremos a “globalização” como mundialização do capital, a reestruturação produtiva como precarização estrutural do trabalho e a financeirização da riqueza capitalista.

É o aumento da composição orgânica do capital, engendrada pela intensidade tecnológica do toyotismo que diminui a necessidade quantitativa de força de trabalho na produção. As tecnologias da automação flexível com base na microeletrônica (envolvem um conjunto de modelos organizacionais: Círculos de Controle de Qualidade Total, fluxo de informações *Kanban*, produção enxuta) que aumentam o controle do tempo e a intensidade da exploração. Marx (2013) já havia mostrado que a redução de trabalhadores por meio do aumento da composição orgânica do capital provoca uma queda relativa nas taxas de lucro, pois o lucro só pode se originar do trabalho não-pago. Com menos trabalhadores na produção, o tempo de trabalho não-pago se reduz a uma quantidade limitada de trabalhadores, ainda que a intensidade da exploração sobre estes aumente.

A resultante disso é a expansão de formas derivativas do valor (relacionadas à realização da mais-valia) e a retração das formas constitutivas do valor (relacionadas à produção direta de mais-valia na produção). Esta crise decorre da própria excelência do capitalismo como o mais eficiente mecanismo de extração do trabalho excedente (sob a forma de mais-valia), evidenciando a essência contraditória do capital consigo mesmo. A medida do tempo de trabalho abstrato socialmente necessário para a produção do valor é posta pelo avesso, uma vez que esta forma de trabalho é negada cada vez mais no processo produtivo.

Nesta nova temporalidade histórica o Estado “mínimo”, na qualidade de sistema político abrangente do capital, aparece garantindo a acumulação financeira, que os excedentes de capitais extrapolem as fronteiras nacionais sugando o trabalho fragilizado e flexível a partir do desmantelamento de legislações que o protegiam. Sua função se reafirma na crise na tentativa de retificação dos defeitos estruturais destacado por Mészáros (2002) entre produção e consumo, produção e controle, produção e circulação, sem eliminá-los, mas mantendo a condição absoluta do comando objetivado e alienado sobre o trabalho, e criando todos os meios necessários de sua desvalorização extrema.

Para que isto acontecesse, foram necessárias determinações políticas, uma vez que a mundialização expressa mudanças qualitativas nas relações de força entre capital e trabalho, entre o capital e o Estado, em sua forma de Estado de “Bem-Estar

Social”. A delimitação dessas mudanças será a recessão de 1974 - 1975<sup>40</sup>, quando capital procurou de todas as formas romper com as amarras das relações sociais, leis e regulamentações.

Destarte, contribuiu para a ofensiva no capital: o fortalecimento adquirido nos “trinta anos gloriosos”; o uso das tecnologias para modificar as relações com os trabalhadores assalariados e sindicatos, o apoio dado pelos Estados capitalistas às políticas de liberalização, desregulamentação e privatização (ALVES, 1999).

A financeirização da riqueza capitalista, principal determinação da mundialização do capital, corresponde à capacidade de transformar dinheiro em dinheiro (D - D') sem sair da esfera financeira sob a forma de juros, de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posse de ações. É a forma reificada do capital portador de juros que Marx (2008) já havia explicado - que cria o fetiche de geração do dinheiro pelo próprio dinheiro, porque se abrevia o movimento do capital, omitindo-se o processo intermediário e, claro, o conflito capital x trabalho.

Fundamentado em Marx, Chesnais (2010), explica que toda forma que toma o capital portador de juros é proveniente de uma parte da mais-valia extorquida do valor produzido pelo trabalhador. A fonte da remuneração é assim a mais-valia. O dinheiro se torna então uma mercadoria particular *sui generis*, que não tem como base a venda, mas sim o empréstimo. Isso permite que o proprietário de capital empréstimo jamais se desfaça da propriedade do seu capital e que o capital acumulado seja utilizado em outra operação de empréstimo. Os principais agentes da esfera financeira não são as instituições bancárias, mas sim as não-bancárias, a saber, os fundos de pensão por capitalização e fundos de aposentadoria, os grandes fundos de aplicação coletivos privados e de gestão de carteiras de títulos (os Fundos Mútuos de Investimento) e os grupos de seguros, especialmente os engajados na "indústria" de pensões privadas e de aposentadorias complementares e em menor proporção os bancos multinacionais. Estes grupos mantêm parte dos seus ativos na indústria sobre

---

<sup>40</sup> O marco desta fase de lucros não reinvestidos na produção situa-se entre 1965 e 1973 e teve como base o mercado de eurodólares. A partir de 1973 os petrodólares aumentaram ainda mais esta massa de dinheiro que foi canalizada, sobretudo na forma de empréstimos propostos em consórcio para aos países de Terceiro Mundo, subordinados economicamente e financeiramente ao Imperialismo. O efeito disso foi a busca de valorização via Investimento Externos Diretos e o lançamento de uma nova base de relação entre credor e devedor, uma vez que as dívidas eram tomadas com taxas de juros flutuantes (CHESNAIS, 2010).

a forma de ações, determinando a orientação dos investimentos e a exploração do trabalho assalariado.

Os ganhos rentistas não são primários, mas secundários. Ocorrem como punção, ou ainda como dedução das categorias centrais de rendimentos, lucro, salários e os rendimentos das camadas "independentes" criadoras de valor (pequenos agricultores, artesãos). Os mecanismos que criam esta pulsão são os títulos da dívida pública (que permitem aos credores do Estado se apropriarem de somas significativas de impostos); o capital na forma de empréstimos (em que os juros concedem a apropriação de uma parte da mais-valia) e as ações (que são garantidoras da apropriação também de uma parte da mais-valia).

Por consequência, o sustentáculo das finanças continua sendo a apropriação de mais-valia produzida pela totalidade das formas de trabalho existentes e que entram em concorrência direta independentemente da localização geográfica. Brunhoff (2010) ressalta que os trabalhadores assalariados não deixam de ser os agentes essenciais da economia capitalista. Além de estarem na origem da geração do valor excedente, esse excedente é a gênese do lucro do empresário capitalista, contemplando a remuneração dos seus credores e acionistas. Na prática capitalista, a busca frenética de compressão dos custos salariais é auxiliada pela existência do “exército de reserva”, que é fundamentalmente desigual, mas sobretudo, fundamental no comando do trabalho.

A concorrência pelos empregos e também pelas novas modalidades de trabalho equaliza a taxa de exploração em nível mundial para baixo (atinge os benefícios sociais, o tempo de trabalho, os contratos de trabalho e todas as políticas sociais, essencialmente as de “emprego”, ou melhor, estas se transfiguram em políticas de trabalho), criadas com base nos preceitos Neoliberais que ao determinarem as diretrizes da internacionalização promovem a concorrência desleal e injusta entre os vendedores da força de trabalho.

As políticas Neoliberais, ao porem em prática a desregulamentação do trabalho, liberalização extrema do mercado, ataque aos direitos do trabalho e privatização das funções do Estado em sintonia com a reestruturação produtiva, prepararam o terreno fértil para este feito desde a década de 1980, quando se constata que o acúmulo anterior de uma enorme massa de mais-valia deixava de ser canalizado para o investimento produtivo, permitindo a autonomia relativa da esfera

especulativa e financeira. Os mesmos processos contraditórios que passavam a valorizar o capital desperdiçavam trabalho vivo em termos quantitativos. Então,

A dimensão paradoxal da crise estrutural de valorização é a seguinte: mesmo com a intensificação da precarização do trabalho em escala global, com o crescimento absoluto da taxa de exploração da força de trabalho, a massa exacerbada de capital-dinheiro acumulada pelos *loci* de capital concentrado não encontra um nível de valorização adequado ao patamar histórico de desenvolvimento do capitalismo tardio. Neste caso a macroestrutura da financeirização se fortalece por ser a única alternativa sustentável, na ótica do capital hegemônico, para a valorização do valor (ALVES, 2013, p.33).

Como consequência, o trabalho abstrato tende a se disseminar como forma derivada e restringir-se como forma constitutiva do valor. A modernidade do capital é assim contraditoriamente improdutiva da ótica do valor, ampliam-se as formas de trabalho improdutivo e restringem-se as formas de trabalho produtivo. A forma valor se desenvolve por instâncias não produtivas do modo de produção capitalista, fazendo do trabalho abstrato e da exploração “formas fictícias”, mas sem perder a mesma eficácia ontológica das formas constitutivas do valor. É assim que o capitalismo global, das bolhas especulativas e da instabilidade sistêmica tem caracterizado o sistema produtor de mercadorias das últimas décadas. Desta forma, imerso em cadentes contradições sociais e diante da acumulação de riqueza abstrata volátil, o capitalismo deixa claro que é incapaz de realizar promessas de bem-estar social e emprego decente para milhões de trabalhadores (*ibidem*).

A expansão das formas derivativas revela a contenção dos investimentos produtivos que, por sua vez, expressam a financeirização da economia, que consequentemente, produz desempregados. A abundância de capitais nasce então das mesmas circunstâncias que provocam a superpopulação relativa, sendo, portanto, um fenômeno que emprega, de um lado, capital desempregado na esfera produtiva e, do outro, engendra população trabalhadora desempregada. Há assim uma correspondência direta da financeirização do capital com a base da riqueza capitalista: o trabalho abstrato.

A superpopulação relativa ou exército de reserva é, a um só tempo produto, da queda da taxa de lucro e também remédio para ela. Hoje, este avanço das forças produtivas do capital retrai o crescimento da população trabalhadora e consequentemente avoluma mais ainda a superpopulação relativa. Por isso, o Estado

brasileiro lança mão de políticas de trabalho direcionadas para todos os segmentos de trabalhadores inclusive os que se enquadram dentro da superpopulação relativa. O Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda Brasileiro desde 1990 tem função de encaixar, ajustar ou manter estes trabalhadores na condição de subjugados ao capital por várias frentes.

Um conjunto de políticas adequa segmentos da população ativa e sobranse este é caso do Seguro-desemprego, Abono Salarial, Intermediação de mão-de-obra, Qualificação profissional (PNQ-PRONATEC), o Programa Bolsa Família e o PROGER. Mesmo assim as ações do Sistema Público de Emprego não têm dado conta da grande imensidão de desempregados, e o saldo é que considerável parcela da população cada vez mais engrossa a fileira do desemprego de longa duração, ou mesmo, não consegue se inserir ou reinserir no mercado de trabalho. A função de rebaixamento do salário em virtude do aumento da população abundante pode ser vista em diversas formas de não cumprimento dos contratos de trabalho.

Tal tendência já havia sido revelada por Marx (2008) quando tratou que o desenvolvimento das forças produtivas incentiva o crescimento da população trabalhadora e concomitantemente e continuamente uma superpopulação artificial. O mesmo processo que barateia as mercadorias é responsável pela mudança na composição orgânica do capital social empregado, fazendo cair a taxa de lucro, justamente porque, a quantidade de trabalho vivo contido das mercadorias decresce, embora se eleve a produtividade do trabalho via mais-valia relativa (ou mesmo absoluta). A tendência da taxa de lucro de cair está diretamente ligada à tendência de subir da taxa de mais-valia e, por conseguinte, do grau de exploração do trabalho. A taxa de lucro cai não por explorar-se menos o trabalhador, mas exatamente por empregar-se menos trabalho em relação ao capital aplicado (MARX, 2008).

O exército de reserva foi classificado por Marx (2013) como uma superpopulação flutuante, latente ou estagnada. No contexto do século XIX, analisado pelo autor, a *superpopulação flutuante* correspondia aos trabalhadores da indústria que, ora eram incorporados e ora não, de acordo com o ciclo econômico. A *latente* relacionava-se à população do campo que vivia na iminência de se tornar trabalhador urbano em função do avanço das relações de produção e trabalho capitalistas, e a *população estagnada* era constituída de parte do exército ativo, mas de ocupação

incerta, envolvendo os pobres, inválidos e incapacitados para o trabalho, segmento este alvo principal das intervenções estatais de diferentes características históricas.

Neste momento avaliado por Marx, o processo de crescimento econômico capitalista fazia o número de ocupados crescer, embora em proporção decrescente em relação à escala de produção. Hoje esta relação tem se dado com o número de desocupados crescendo em proporção crescente na escala de produção. Sem demora, há um crescimento negativo e cumulativo da absorção do “exército de reserva” em relação ao aumento da escala de produção. É nesta base que se assenta o casamento entre financeirização e acumulação flexível toyotista, que precariza o trabalho para desvalorizá-lo na luta contra a queda tendencial na taxa de lucro.

A crise estrutural ampliou a população estagnada, este aumento, promoveu alterações qualitativamente novas em sua forma de ser, no sentido social e demográfico, quanto político e cultural. Na verdade, a situação de estagnação revela a barbarização da exclusão social.

A natureza da escala da produção industrial alterou também a fluidez da população industrial, a superpopulação flutuante, tende também a aumentar, uma vez que o desemprego deixa de ser um tempo de parada para se tornar parada no tempo, com o aumento da composição orgânica do capital. A população excedente não é mais tão fluida assim e uma parcela da população estagnada aumentou muito desde o final do século XX. A lei geral da acumulação capitalista atinge imensos contingentes com o surgimento dos novos pobres nos países capitalistas centrais e periféricos. É contra a ação desta lógica que se adotam, com eficácia discutível, políticas públicas compensatórias. É na parcela estagnada da superpopulação relativa que se intensifica a nova morfologia social, o novo contingente atingido pela precarização/precariedade intensa do trabalho.

Com a constituição do sociometabolismo da barbárie, após a crise estrutural, há uma alteração na morfologia da superpopulação relativa a um contingente imenso de uma população proletária fluida que se encontra na estagnação, exclusão social e submersos no precário mundo do trabalho, sendo incapazes de serem explorados pelo capital e pertencerem à ordem do mundo produtivo do valor. Além de determinarem o crescimento do salário real, possuem uma função simbólica ou política de permanência das condições do trabalho capitalista e da obliteração do movimento social de organização defensiva dos trabalhadores.

Ferraz (2010) ao discutir a relação dialética entre exército ativo e passivo de reserva há o condicionamento do movimento geral de salários. Nesta relação, o exército de reserva sempre pressiona o ativo pela imposição das condições de produção e salariais, corroborando o movimento de concorrência da classe trabalhadora e beneficiando o capital na extração do sobre trabalho. Diante disso, a superpopulação relativa se configura como um elemento político-ideológico, pois impõe ao trabalhador as exigências do capital, minimiza resistências coletivas, fragiliza o exército ativo e garante a fusão da mais-valia absoluta e relativa.

Com a reestruturação produtiva e a financeirização do capital, instaura-se uma concorrência desenfreada entre o exército ativo e passivo, fazendo aumentar o passivo. A manifestação desse excedente populacional permite ao capital pressionar os salários para baixo, objetivando a desvalorização máxima da força de trabalho. Se antes a teoria marxiana evidenciava que uma parte desta população era sempre gerada como meio de ampliar a acumulação, hoje com a crise estrutural todos os estratos da classificação da superpopulação relativa marxiana (flutuante, latente ou estagnada) engrossam as fileiras do desemprego crônico, abarcando trabalhadores que jamais serão incorporados no processo produtivo, sejam eles classificados no exército ativo ou mesmo de reserva.

O que alimenta este aumento das modalidades da superpopulação relativa ou exército de reserva é a permanência das expropriações sociais contemporâneas, na manutenção radical da separação do trabalhador e os meios de produção. Este aumento atinge cifras extraordinárias e ocorre em toda sua plenitude.

Como explica Fontes (2010) permanece a todo vapor a expropriação dos trabalhadores e sua separação das condições (ou recursos) sociais de produção, através de uma disponibilização crescente da população mundial ao capital. A acumulação repousa sobre a produção generalizada e caótica de trabalhadores cada vez mais “livres”, expropriados de todos os freios à sua subordinação mercantil. O capital tende a subordinar, definir, circunscrever a atividade mais propriamente humana – o trabalho – sob qualquer modalidade concreta que este se apresente, alterando incessantemente a maneira específica de seu exercício, modificando suas características, em prol de sua reprodução. As populações permanecem então demandando do mercado de trabalho pela “empregabilidade”.



Realça a autora que tais populações são desiguais segundo os países e regiões nos quais nasceram, forjadas segundo direitos e costumes tradicionais diversos, constituem extensa massa de força de trabalho desigualmente liberada para o capital internacional, diferenciadamente formada, mas igualmente disponível (e necessitada) para as variadas formas de exploração de mais-valor e para as mais diversas modalidades de concorrência entre os próprios trabalhadores. Em todo o mundo, um contingente ligeiramente superior a 50% da população mundial depende integral ou parcialmente do mercado para subsistir. Isso se traduz em profundas mudanças geográficas com transformações no entorno físico - nas cidades, no meio ambiente – e nas relações sociais (*ibidem*).

Esse quadro gera uma nova morfologia do trabalho que tem como traços simultâneos: tendências mundiais de informalização e precarização (com novas formas de valorização do valor e novos mecanismos geradores de trabalho excedente, que expulsam da produção trabalhadores sobrantes e descartáveis); um grau maior de intelectualização do trabalho nos ramos de maior impacto tecnológico-informacional-digital; o desperdício de força humana e a corrosão ainda maior do trabalho contratado e regulamentado (de raiz fordista-taylorista), que vem sendo substituído nas palavras de Antunes (2013) pelo trabalho atípico, terceirizado, pelo cooperativismo, empreendedorismo e trabalho voluntário.

Esta morfologia abrange diversos modos de ser da informalidade<sup>41</sup> ampliando o universo invisibilizado e potencializando de novos mecanismos geradores de valor, ainda que com aparência de não valor. Como o capital só pode se reproduzir acentuando seu sentido de desperdício, coloca o autor que a própria centralidade do trabalho abstrato produz a não centralidade do trabalho, presente na massa dos excluídos do trabalho vivo.

A mundialização do desemprego e do trabalho assalariado sustentadas na flexibilização, informalização e precarização, representam o caminho para a equalização decrescente da taxa de exploração diferencial. Para Mészáros (2002) o mito da flexibilidade esconde as reais estatísticas de desemprego que aumentam também nos países de “capitalismo avançado”. A necessidade de produzir

---

<sup>41</sup> Que Antunes (2013) classifica como trabalhadores informais tradicionais, trabalhadores informais assalariados sem registro, trabalhadores informais por conta própria.

desemprego, como diminuição de custos, surge na raiz das próprias condições de acumulação do capital.

Embora a tendência do desemprego seja estrutural, é preciso enquadrar uma parte da população sobrando em trabalhos temporários, precários, terceirizados fora do âmbito da proteção social, em que a informalidade é praticamente característica predominante, justamente por que: oculta o conflito capital e trabalho, reduz os custos com o trabalhador e transfere a ele próprio (no plano individual) a responsabilidade de inserção e ascensão social. É este o propósito das políticas públicas hodiernas, que consequentemente redefinem o trabalho como “emprego” e que serão discutidas no capítulo seguinte. Tudo isso permite que o capital se desobrigue de uma parcela do conjunto dos trabalhadores que não produzem diretamente mais-valia, mas que são fundamentais à sua realização.

Nessa perspectiva, Tavares (2004) descreve que moderno hoje é ser flexível, e nenhuma forma de trabalho pode ser mais flexível que o trabalho informal. O trabalho informal está articuladíssimo a produção capitalista atual. A terceirização é um exemplo, pois tem a propriedade de transformar o serviço em uma atividade parcelar em que o produto existe de “forma independente” do trabalhador e vai se tornar uma mercadoria “autônoma” pelo simples fato de o trabalho ser executado fora da fábrica. O capital joga então o trabalho na informalidade, retira a proteção social, dissimula a extração de mais-valia e consolida a ideia de que a esfera da circulação é o *locus* da negociação capital e trabalho. As fronteiras entre atividade industrial e de serviços, entre o trabalho produtivo e improdutivo, formal e informal, emprego e desemprego entre produção e apropriação parasitária do valor ficam obscurecidas nas condições de funcionamento do capitalismo contemporâneo.

A flexibilização é a via para a efetivação da informalidade e sua justificação e caminho à precarização, tanto dentro das atividades que envolvem a produção industrial como das que eclodem na esfera comercial e de serviços. Isso se reflete no imaginário do trabalhador de forma positiva em que a aparente autonomia e a possibilidade de ser chefe de si mesmo obscurecem a subsunção ao capital. As novas modalidades de trabalho ficam também impossibilitadas de mensuração exata do tempo de trabalho, apesar de todas elas, sejam classificadas como produtivas ou improdutivas, terem como traço comum o aumento da intensidade da exploração.

A desregulamentação atual do trabalho permite extrair mais-valia sem que haja uma relação direta e explícita de assalariamento, fazendo-a parecer uma troca de equivalentes. A venda direta de trabalho vivo assume a aparência de venda de mercadoria. O regime de assalariamento, base da sociedade burguesa, não foi suprimido, a venda da força de trabalho continua sendo pressuposta para o trabalhador, mesmo que esta condição esteja cada vez mais sendo negada pela ordem burguesa. As saídas são oferecidas pelo setor informal ou “terceiro setor” como contra tendência ao desemprego. É com base nesta premissa que as perspectivas de criação de trabalho a baixo custo são fomentadas pelos organismos multilaterais em parceria com as instituições financeiras (TAVARES, 2004). Este caminho de fomentar trabalho conduz todas as políticas públicas atuais direcionadas ao mercado de trabalho.

Mesmo sem vinculação direta com política públicas, a reestruturação produtiva caminha ao lado de expressões do trabalho que tem como parâmetro a venda de serviços ou mesmo mercadoria. Este é o caso da Cooperativa dos Agentes Autônomos de Reciclagem em Aracaju, que se enquadra dentro da classificação de trabalhadores informais assalariados sem registro. De acordo com Antunes (2013) tais trabalhadores estão à margem da legislação, e assim excluídos dos direitos previstos no trabalho formal, do estatuto da contratualidade. Mesmo assim, a apropriação do excedente do trabalho se dá na venda do produto por eles separado: os fardos de catação direcionados à indústria de reciclagem.

A informalidade<sup>42</sup> transforma-se nestas condições em tendência generalizadora nas últimas décadas e o principal refúgio dos desempregados, simplesmente, porque a forma predominante de inserção dos trabalhadores se estabelece nas ocupações com baixa produtividade, nas ocupações não remuneradas, por conta própria, autônoma, independente, onde o empreendedorismo é palavra de ordem. Se antes a informalidade era classificada como uma realidade das economias periféricas em vias de industrialização, uma anomalia a ser abolida, hoje ela se constitui condição essencial ao mundo do trabalho na desresponsabilização com os custos referentes a ele.

---

<sup>42</sup> O conceito de informalidade é muito mais amplo que o de setor informal, este expressa apenas um aspecto da informalidade (MALAGUTI, 2010).

Observa-se além do predomínio da informalidade, a feminização do mundo do trabalho (visto que as mulheres são mais facilmente exploradas e baratas), o crescimento do setor de serviços, a crescente exclusão de jovens e idosos sem perspectiva de emprego, a expansão do trabalho no denominado “terceiro setor” (atividades voluntárias, comunitárias como é o caso das ONGs), além da expansão do trabalho em domicílio facilitado pela horizontalização do processo produtivo da acumulação flexível através da telemática (ANTUNES, 2007).

Diante de todas estas características, a mais marcante e universal no universo do trabalho é o desemprego, que eleva os percentuais da superpopulação relativa para níveis alarmantes e repercute em mudanças concretas nas formas de exploração em todas as escalas geográficas.

Esta condição planetária da exploração é tratada por Chesnais (2006) numa rica análise a respeito da mundialização do exército industrial de reserva. Primeiramente, o autor mostra que o capital se coloca como uma potência autônoma em relação à força de trabalho viva, se apropriando plenamente do trabalho não-pago. Em escala planetária, a finalidade do lucro permanece sobrepondo-se a quaisquer eventuais tomadas de consciência das implicações sociais, humanas e ecológicas radicalmente destruidoras que está "racionalidade" comporta. Concomitantemente, o capital cego em seu movimento, está cada vez mais desligado da acumulação real, porque o capital portador de juros cria o fetiche que dinheiro engendra dinheiro. Posto isso, um aspecto decisivo da mundialização é que o capital dispõe, em vasta escala, dos meios para obrigar os trabalhadores a fazerem entre si concorrência em torno de uma "oferta de emprego" limitada, de país para país, de gente que é obrigada a vender a sua força de trabalho (a arranjar um emprego) para viver e dentro de uma lógica que coloca para baixo os salários e os níveis de proteção social.

A relação entre precariedade e precarização é pressuposto à interpretação do mundo do trabalho contemporâneo. Didaticamente, apresentada por Alves (2007), a precariedade é conceituada como uma condição histórico-ontológica do trabalho, enquanto mercadoria - atingindo todos que são despossuídos do controle dos meios de produção, das condições objetivas e subjetivas da vida social - enquanto que a precarização é uma modalidade da precariedade. A principal forma histórica de precariedade social é o sistema de trabalho assalariado. Já a precarização diz respeito a reposição sócio histórica da precariedade. Se a precariedade é condição, a

precarização é um processo que possui irremediável condição histórica determinada pela luta de classes e pela correlação de forças políticas entre capital e trabalho. Durante o Estado social, ficou ocultada a condição estrutural de precariedade do trabalho vivo, por isso o que se designa de precarização é o processo de diluição dos obstáculos constituídos pela luta da classe trabalhadora a voracidade do capital no século XX

Buscando a delimitação conceitual entre precarização e precariedade, Leite (2011) ressalta que a precarização é um processo relacional, que deve ser levado em conta considerando o processo histórico, remete a ideia de deterioração, de perdas do direito associado ao trabalho, corresponde ao trabalho ao emprego estável. O conceito de precariedade consiste nas formas de inserção ocupacional aquém dos direitos adquiridos pela classe trabalhadora historicamente, não carrega consigo a degeneração, envolve a instabilidade, falta de proteção. Por isso, ela passa a ocupar um lugar central na acumulação atual expressa pela nova informalidade, trabalho temporário, parcial e em domicílio, etc. que se enquadram na precariedade do trabalho.

A partir da indústria, alcançando outros “setores”, delineou-se uma transformação na estrutura ocupacional que é apontada por Harvey (2005b) na contração do emprego industrial e a expansão do emprego nos serviços, na distribuição dos transportes, serviços pessoais, na assistência, nas finanças, nos seguros e no setor de imóveis, como também em segmentos como saúde e educação. Em parte, isso resulta do crescimento da subcontratação e da consultoria que condicionaram as atividades, antes internalizadas nas indústrias manufatureiras, fossem entregues a empresas separadas. Também da necessidade de acelerar o tempo de giro do consumo favoreceu a ênfase antes dada à produção de bens para a produção de eventos, que valorizam o empreendedorismo inovador.

Esta força de trabalho, apresenta-se como um terço da força de trabalho disponível no mundo, exercendo as modalidades de temporárias, precárias, terceirizadas e informais, que aumentam em virtude do desemprego estrutural. Ocorre uma redução dos trabalhadores industriais, que permanecem intensamente explorados, em virtude da incorporação de tecnologia. No outro lado do mesmo processo, uma gama de sujeitos não encontra trabalho estável, formando um grande

contingente de desempregados. O mundo do trabalho apresenta assim uma nova forma, com várias faces na qual a precariedade é a mais relevante (ANTUNES, 2007).

A precariedade é indissociável da flexibilização e conceituada por Druck (2011) como um processo que tem condicionantes macroeconômicos derivados da fase de mundialização financeira. A fluidez dos mercados financeiros imprime a flexibilização em todos os espaços e dimensões do trabalho, na verdade, constitui-se no afrouxamento dos direitos trabalhistas, conduzido pelo Estado por meio da legislação, e consequentemente de novas formas de contratação (contrato em tempo parcial e terceirização) e no enfraquecimento de sua fiscalização. Diretamente no processo produtivo, constitui-se em jornadas de trabalho móveis, salários flexíveis, na multifuncionalidade e polivalência das tarefas, nas formas de gestão da lógica *just-in-time*.

Nas palavras de Vasapollo (2006), a flexibilização tem muitas definições, e é preciso distingui-las como, por exemplo, a flexibilidade salarial, da flexibilidade de horário ou mesmo a organizativa. A flexibilização pode ser entendida como a liberdade da empresa para despedir seus empregados, sem penalidades, quando a produção e as vendas diminuem; reduzir e aumentar o horário de trabalho, repentinamente e sem aviso prévio, quando a produção necessite; pagar salários reais mais baixos do que a paridade de trabalho, seja para solucionar negociações salariais, seja para poder participar de uma concorrência internacional; possibilidade da empresa subdividir a jornada de trabalho em dia da semana conforme a sua conveniência; liberdade para destinar parte de suas atividades para empresas externas bem como a possibilidade de contratar a força de trabalho em regime temporário.

A flexibilização nem de longe resolve o problema dos baixos índices de ocupação, ao contrário, ela fornece condições para a proliferação do trabalho atípico. Este formato de trabalho foge das características do trabalho padrão apresentado ao trabalhador. É o caso do contrato de curta duração ou meio expediente, de trabalhadores que podem ser usados pelo capital apenas por dias ou horas ou semanas, quando forem necessários. O autor supracitado apresenta exemplos,

Contratos de formação de trabalho, bolsas de estudo e aprendizagem, planos de recolocação profissional, bolsas de trabalho, contratos temporários de idosos, vinculados aos aposentados, trabalhos socialmente úteis e de utilidade pública, contratos atípicos na administração pública, são apenas algumas das dezenas de formas

de combinações de trabalho atípico...Do ponto de vista dos trabalhadores, imperam a insegurança econômica, a total falta de perspectivas, as dificuldades de administração do tempo, a precariedade em cada fase própria da existência etc. (VASAPOLLO, 2006, p. 52).

A flexibilidade é um dos caminhos à precarização. Mészáros (2006), reafirma que na defesa da flexibilidade emparelhada com a rígida e autoritária legislação trabalhista, encontra-se a importante lei tendencial da equalização descendente da taxa de exploração diferencial, por isso que o trabalho sem garantias e mal pago se alastra como uma mancha de óleo e, o trabalho mais estável, sofre intensificação pela submissão de uma diversidade de horários de trabalho.

Por tudo isto, também existe uma tendência significativa de longo alcance ao retorno da mais-valia absoluta. Isso se reflete na Reforma Trabalhista em curso após o golpe (parlamentar/jurídico/midiático) de 2016, cujas determinações, envolvem a ampliação das horas diárias e semanais de trabalho; o aumento do trabalho temporário de 90 para 120 dias; a prevalência do negociado sobre o legislado; a determinação da redução do horário do intervalo da jornada de trabalho; mudanças em relação ao período de gozo de férias (parcelamento em até 3 vezes); o direito, se acordado, à participação nos lucros e resultados da empresa; a formação de um banco de horas, sendo garantida a conversão da hora que exceder a jornada normal com um acréscimo mínimo de 50%; o tempo gasto no deslocamento do trabalho, etc. Se efetivamente aprovada, a Reforma Trabalhista levará o país às condições de trabalho semelhantes às que reinavam no século XIX.

Diante de todas as estratégias de contenção da crise o caminho continua sendo à custa do trabalho e, claro, por toda estratégia promovida ativamente pelo Estado para isso, neste ínterim, a necessidade do Estado nunca foi tão importante como agora. “A novidade radical de nossa época é que o sistema do capital já não está em posição de conceder seja o que for ao trabalho, em contraste com as conquistas reformistas do passado” (MÉSZÁROS, 2006, p.41).

É no universo do labor, em suas múltiplas faces e formas, fluidas e difusas, que se assenta uma precariedade universal, representando a forma de ser da reestruturação produtiva. Ao se tornar e se manter como força da racionalização do mundo, o capital aparece como um processo social contraditório, cujo cerne tem de

um lado a consolidação do um processo de precarização como caminho civilizatório e de outro a instauração da precariedade como condição humana de vida.

A ação combinada do Estado e do capital transformou o mundo do trabalho mediante reformas institucionais tornando-o cada vez mais flexível, polivalente e precário, absolutamente moldável às necessidades de compra e venda da força de trabalho, esta desintegração, cabe lembrar, ameaça a organização social dos trabalhadores e impede sua reorganização como entidade de luta. Os trabalhadores ficam fragilizados diante do desemprego e das demissões massivas, da queda salarial, do corte de assistência e de direitos, e assim, da pobreza. Um quadro que em 2016, frente ao golpe (midiático-parlamentar-político-jurídico), aprofunda-se pelo ataque aos direitos trabalhistas (negociações, participação nos lucros e resultados, banco de horas, trabalho remoto) e previdenciários: pela PEC-55 e reforma da previdência. Em todas estas intervenções se revela a corrosão extrema dos direitos e proteção ao trabalhador, ou melhor, a busca de sua supressão. Entretanto, nada disso elimina o papel determinante que o trabalho tem na relação metabólica e ontológica com a natureza e com os homens entre si.



### **3.3. Contra a ideologia do fim do trabalho na base da valorização do capital contemporâneo: plurais formas de exploração**

A interpretação ontológica do trabalho é um caminho teórico necessário contra a ideologia que propugna seu fim, justamente porque permite mostrá-lo na processualidade anterior das organizações, políticas, sociais e culturais da humanidade, logo, como criador do próprio homem enquanto ser social. Este aspecto histórico-ontológico, que representa o intercâmbio orgânico entre o homem e a natureza, esclarece a especificidade do homem diante dos demais seres vivos no controle do que a natureza pode oferecer e no que se pode transformar. O intercâmbio com a natureza envolve assim determinações específicas humanas: prévia objetivação, o uso de técnicas e tecnologia, além de ser a base para a relação dos homens entre si (com características específicas em cada modo de produção). No capitalismo este intercâmbio passa a ser determinado pelas relações de produção mercantilizadas entre os homens.

Como dissera Marx (2013) a determinação ontológica do trabalho neste intercâmbio está pressuposta em diversas formas de trabalho historicamente determinadas que ocorreram antes do capitalismo (com mundos do trabalho diversos) e dentro dele (com um mundo do trabalho abstrato regido pelo valor). Neste último, a subordinação do trabalho ao capital é plena, através da produção fetichizada de mais-valia e na alienação do trabalho sintetizados na forma mercadoria.

Existem assim, três determinações sobre a categoria trabalho que Alves (2013) alicerçado em Marx apresenta: a dimensão histórico-ontológica (intercâmbio do homem com a natureza), a dimensão histórico-concreta (formas sociais de trabalho que formam mundos do trabalho) e a forma histórica do trabalho capitalista (reino do mundo do trabalho abstrato). Na forma social burguesa, o trabalho assume sua forma mais desenvolvida e não apenas particulares (trabalho agrícola, comercial, industrial), mas sim como trabalho abstrato social, em que o trabalhador assalariado e livre é regido pelo regime do salariato. O regime do salariato é elemento compositivo estrutural (e estruturante) da vendabilidade universal do trabalho e por isso é base para os argumentos da presente tese.

Na fase madura do capitalismo, via reestruturação produtiva, aparecem novos regimes salariais, ampliam-se as modalidades de trabalho imaterial e improdutivo e também contraditoriamente modos de trabalho não-assalariados (como o trabalho por

conta própria e informal). São expressões inéditas que fizeram surgir explicações teóricas questionadoras da teoria do valor trabalho marxiana.

Isso ocorre pela desconsideração histórica e ontológica do trabalho entre a leitura do processo de trabalho e processo de valorização capitalista, além da incapacidade de assimilar o tempo dialeticamente como unidade passada, presente e futura. Por isso, Fonseca (2005) vem ressaltar que uma das dificuldades no domínio capitalista contemporâneo na demonstração da centralidade do trabalho não está apenas no processo produtivo, mas do trabalho como categoria antecedente ao desenvolvimento das forças produtivas, da técnica e ciência, que explica as formas dos homens se articularem social e culturalmente, logo, como categoria que funda a história.

Desvelar a função da política pública, nucleada no mercado de trabalho, deixa claro que justamente por ser elemento central do capitalismo hodierno, o trabalho precisa mais ainda ser controlado. Mesmo que este controle esteja velado na autonomia na criação do próprio negócio e na negação do ter patrão como discurso ao desemprego. Diante disso, na leitura crítica o desemprego não pode ser encarada como fim da sociedade regida pelo trabalho, mas como fracasso do regime do salariado.

Lembra-nos Alves (2007), que um traço histórico do capitalismo é a criação de homens livres, mesmo que o sistema não elimine formas de exceção como o trabalho escravo, são as relações sociais de “trabalho livre” e do salariado, baseadas no contrato legitimado no Estado de Direito, base do capital. O fenômeno do desemprego não suprime esta condição de vendabilidade, nem tampouco representa a perda da centralidade do trabalho. Pelo contrário, o desemprego é tão-somente a explicação negativa plena da condição irremediável do regime do salariado. Problematisa no plano da demanda a condição de mercadoria da força de trabalho. Sendo assim, o que se denomina “crise do trabalho” é aqui entendida como a afirmação do regime de salariado. A verdadeira crise do emprego, confundida com a do trabalho. O salariado precário reafirma a categoria plena do trabalho no sentido histórico enquanto estranhado.

Justamente com as transformações impostas pelo regime de acumulação flexível a partir do final da década de 1960, significativos expoentes passam a apresentar fortes questionamentos quanto à centralidade ocupada pela categoria

trabalho no pensamento social<sup>43</sup>. As primeiras manifestações deste raciocínio ecoam com a publicação, em 1968, de *Técnica e ciência como ideologia* de Jürgen Habermas, seguindo com André Gorz em *Adeus ao proletariado* em 1982, depois com Claus Offe na obra *Trabalho e sociedade* em 1984. Debate este ampliado para outros autores como Lazzarato & Negri (2001), Kurtz (2004), dentre outros.

Consideradas as especificidades das argumentações, o elemento comum é que o trabalho perde seu caráter fundante na relação com o capital, deixando de ser a condição fundamental da produção da riqueza. As interpretações partem do princípio que o trabalho de produção material perde importância, ou mesmo é substituído por trabalho dito imaterial, em que todo conhecimento é impossível de ser aferido, recobrando-se de uma diversidade de capacidades heterogêneas (cognitivas), sem medida comum cujos padrões clássicos de medida não podem mais se aplicar.

Como demonstra Gorz (2005) ao afirmar que o tempo socialmente necessário a uma produção se torna incerto, repercutindo assim sobre o valor de troca que é produzido. O caráter cada vez mais qualitativo, cada vez menos mensurável do trabalho, põe em crise a pertinência de noções de “sobretrabalho” e de “sobrev valor”. Consequentemente a crise da mediação do valor põe em crise a definição da essência do valor e o sistema de equivalências que regula as trocas comerciais. Continua o autor que o capitalismo moderno, centrado na valorização de grandes massas de capital fixo material, é substituído mais e mais rapidamente por um capitalismo pós-moderno centrado na valorização do capital dito imaterial, qualificado também como “capital humano”, “capital-conhecimento” ou “capital-inteligência”.

Em razão da revolução microeletrônica que acaba com os empregos, o trabalho não tem o mesmo papel definido que antes, os trabalhadores são colocados em condição de vulnerabilidade, distanciando-se da definição trazida pela sociologia. O trabalho perderia sua força de integração social e passa a constituir-se prioritariamente como fator de desintegração social (GORZ, 1982).

Habermas (1968) compreende que tendência à cientificação da produção fez com que a ciência e a tecnologia se tornassem as principais forças produtivas do sistema capitalista, em substituição ao valor-trabalho, pois a força dos produtores imediatos teria cada vez mais menor importância. Também Lazzarato & Antônio Negri

---

<sup>43</sup> As menções feitas aqui não objetivaram aprofundar este debate, mas situá-lo na relação com as políticas públicas.

(2001) afirmam que todas as características da economia contemporâneas são acentuadas na produção imaterial propriamente dita: visual, publicitária, da moda, de *software*. Assim, a categoria clássica do trabalho, manual, fabril, deixa de ser suficiente para dar conta da análise da realidade atual.

Para Offe (1989) o papel primordial do trabalho pode ser questionado ao se observar os “múltiplos aspectos empíricos do trabalho”, como a perda da importância para dele para a população, a ausência de uma identidade coletiva na classe trabalhadora, com o crescimento do número de ocupações no setor de serviços que é predominantemente improdutivo. Além disso o autor observa que a sobrevivência do trabalho perdeu sua validade com o fim do EBES nos países centrais (em que a seguridade social e a ampliação dos direitos sociais e de trabalho colocariam a preferência pelo subemprego e desemprego), criando então a possibilidade de viver sem trabalho (*ibidem*).

Não que é o trabalho que esteja no fim, mas a sua condição abstrata assalariada dentro dos padrões capitalistas. Vivemos o fim dos empregos, mas não do trabalho como discorre Rifkin<sup>44</sup> (1995), ao citar os milhões de desempregados vitimados pela revolução tecnológica, que fez com que categorias de trabalho inteiras fossem reduzidas reestruturadas, ou desaparecessem, sinalizando que o século XXI terá praticamente uma civilização sem trabalhadores, o que fez com que a mercadoria valor humano do trabalho seja irrelevante.

Com a complexificação do processo produtivo, o capital explora tanto a dimensão material quanto a imaterial. Todo trabalho sob a “forma imaterial” é produto da materialidade real das gerações, dos produtos e conhecimentos de trabalhos anteriores, e sua função é retornar à satisfação da materialidade de alguma forma. Oliveira (2007) lembra que o processo de exploração do capital se intensifica em todas as formas de trabalho, inclusive sob a forma denominada de “imaterial”. O trabalhador além de agir, tem de pensar para o capital. A exploração está encoberta em uma aparente autonomia entre concepção e execução. Mas o capital explora a capacidade de criação e iniciativa. As mercadorias tornam-se produto do esforço físico do trabalhador e também dos pensamentos, sendo que a apropriação da esfera cognitiva escamoteia a relação de conflito.

---

<sup>44</sup> Apesar deste entendimento o autor reconhece que os níveis de desemprego aumentam a polarização entre ricos e pobres e cria condições para levantes sociais e conflitos de classe em proporções jamais vistas numa nova forma de barbarismo.

Dentro da desconsideração do papel do trabalho como fundamental no capitalismo, situa-se a publicação bastante divulgada nos últimos anos, *O capital no século XXI* de Piketty (2014), a princípio, tem-se a expectativa que seja uma atualização da obra de Marx para a atualidade, todavia, o início da leitura já revela que não há aproximação teórica entre os dois autores. A teoria do valor inexistente, e ainda que o autor cite Marx nos seus estudos, passou por longe da compreensão de sua teoria.

Para Piketty, o rendimento do capital é determinado pela tecnologia e abundância do estoque de capital, sendo que a tecnologia desempenha papel central. Apesar de muito lido por apresentar propostas reformistas ao capital em crise estrutural (como a proposta de taxação da riqueza global para controlar a desigualdade de renda), o foco de sua análise resume-se: na distribuição e não na produção da riqueza, justamente por isso, prioriza as categorias renda e riqueza e não relações sociais. Também e, equivocadamente, faz a leitura das crises capitalistas como um fenômeno externo à natureza do capital e desconsidera o poder revolucionário da classe trabalhadora. Mesmo reconhecendo o aumento da desigualdade por meio de uma vasta análise empírica de dados, defende a necessidade da propriedade privada e do mercado para garantia da liberdade pessoal. Sua concepção de capital é a-histórica, sendo entendido como riqueza patrimonial geral:

Quando falamos de capital, sem outra especificação. Excluiremos sempre aquilo que os economistas muitas vezes chamam – de modo inadequado, na minha opinião – de “capital humano”, ou seja, a força de trabalho, as qualificações, a formação, as capacidades individuais...O capital é definido como um conjunto de ativos não humanos que podem ser adquiridos, vendidos e comprados em algum mercado. Assim, o capital compreende, especificamente, o conjunto formado pelo capital imobiliário (imóveis, casas), utilizado para moradia, e pelo capital financeiro e profissional (edifício e infraestrutura, equipamentos máquinas, patentes, etc.) usados pelas empresas e administração pública (PIKETTY, 2014, p.51-52).

Entre as justificativas desta exclusão do capital humano, é que não pode pertencer à outra pessoa, tampouco, pode ser comprado e vendido no mercado de modo permanente. O capital humano pressupõe a riqueza pertencente aos indivíduos, além de poder ser transmitida, comprovada ou vendida (na prática o capital pode

pertencer a pessoas físicas e jurídicas, ao Estado e as administrações públicas). Para compreender o processo que estrutura a desigualdade, é preciso tratá-los separadamente o capital do capital humano (*ibidem*).

Com esta leitura e separação Piketty ignora o trabalho que produz valor, mistifica o capital e suas contradições e nega a categoria totalidade. Enquanto isso Kurtz (2004) advoga que o trabalho, como essência supra histórica do homem enquanto tal mostra agora sua limitação, e imerso em uma crise, luta para não desaparecer.

Pois o trabalho enquanto tal, considerado desta forma seca e abstrata, não é nada supra-histórico. Em sua forma especificamente histórica, o trabalho nada mais é do que a exploração econômica abstrata, em empresas, da força de trabalho humana e das matérias-primas. Nesse sentido ele pertence exclusivamente a era moderna, e como tal foi acolhido acriticamente por ambos os sistemas conflitantes do pós-guerra (2004, p.18).

O trabalho, que foi elemento determinante para a explicação das duas realidades, seja no formato empreendido no EBES ocidental, seja para os países que implantaram o socialismo, cai por terra, e assim, derruba a referência do trabalho abstrato. O capitalismo carrega para a esfera especulativa os investimentos antes direcionados à esfera da produção, tornando imprópria a categoria trabalho para pensar o mundo, e assim, a perspectiva marxiana de emancipação pelo trabalho é sentenciada à morte (KURTZ, 2004).

Ainda que se reconheça que os regimes pós-capitalistas, “socialistas”, mantiveram a exploração do trabalho excedente pelo controle do Estado, e o capitalismo também nas formas de apropriação e exploração do trabalho apresentadas, o autor vai destoar de Marx na interpretação ontológica do trabalho. A não distinção da dupla dimensão do trabalho marxiana (como concreto e abstrato), bem como dos desdobramentos da reestruturação produtiva nas formas de produção e realização da mais-valia em novos formatos, implica em um desafio à compreensão e explicação da realidade contemporânea, levando a tais interpretações de Kurtz e dos demais autores citados.

Mesmo permanecendo, o trabalho como elemento determinante, é o elevado grau do desenvolvimento das forças produtivas que aparece falsamente em primeiro plano: a mercadoria, o capital fictício e a importância da ciência e da tecnologia (trabalho morto) frente ao trabalho vivo abstrato, que é o elemento definidor da

produção de valor. A relativa autonomia das finanças na acumulação sintetiza este fetiche da falsa independência do trabalho e sua exploração.

Lessa (2007) declara que os teóricos que defendem o fim da centralidade do trabalho, caem na ilusão teórica que, sob o capital, a riqueza tem outra fonte primária, que não é da transformação da natureza pelo trabalho. Todos erram ao identificar trabalho com trabalho abstrato, confundem mais-valia com produção da riqueza social. Ao fazerem isso, perdem o elemento decisivo para a consideração do capital como algo efêmero.

O autor ainda destaca que as formas contemporâneas de trabalho, sejam elas informais ou de tecnologias de ponta, as novas formas entre concepção e controle da produção, como ainda as novas articulações entre mercado, produção e capital financeiro são necessidades da circulação veloz do dinheiro para manutenção da valorização do capital, aí não se excluem, as formas aparentemente arcaicas de trabalho doméstico, feminino, infantil e escravo, todas elas respostas contemporâneas às necessidades de acumulação. Vale lembrar que as novas formas gerenciais são empregadas justamente porque possibilitam não somente uma maior extração da mais-valia, mas também a realização mais rápida dessa mais-valia já produzida. Os exemplos apresentados pelos defensores do fim do trabalho, como trabalho imaterial, são expressões desse fato, formas particulares do velho trabalho abstrato.

O trabalho abstrato de cunho assalariado (forma específica assumida no capitalismo) não perde sua função na base da riqueza capitalista com a crise estrutural, mas sua exploração se assenta em modalidades inusitadas de extração da mais-valia e organização produtiva. Estas novas modalidades de exploração exigem uma leitura cuidadosa da divisão social e territorial do trabalho na dialética da relação entre produção, distribuição, circulação e consumo, observadas na indústria, agricultura e comércio/ serviços. Em todas elas não se deve deixar de considerar a natureza que os trabalhos assumem e igualmente o modo que Estado institucionaliza a exploração historicamente via políticas públicas sociais.

Sobreleva Antunes (2013) numa nova análise do capitalismo atual, que ao contrário da retração ou descompensação da lei do valor, vive-se uma ampliação de seus mecanismos de funcionamento. Embora haja uma nova morfologia do trabalho, com aumento da informalização, precarização e da dimensão intelectual, todas elas

se traduzem em novos mecanismos de extração do trabalho excedente e não na sua eliminação.

O autor ainda completa que neste universo caracterizado pela subsunção do trabalho ao mundo maquínico, o trabalho estável vem sendo substituído por diversificados modos de informalidade: trabalho atípico, a variedade de trabalhos terceirizados, o cooperativismo, o empreendedorismo e o trabalho voluntário.

As atividades são dotadas de maiores “qualificações” e “competências” e fornecem mais potencialidade intelectual, integrando-se ao trabalhador social, complexo e combinado que efetivamente agrega valor. É como se todos os espaços existentes de trabalho fossem potencialmente convertidos em geradores de mais-valor, desde aqueles que mantêm laços de formalidade e contratualidade até os que se pautam pela aberta informalidade, na franja integrada ao sistema, não importando se as atividades realizadas são predominantemente manuais ou mais acentuadamente “intelectualizadas”, “dotadas de conhecimento”. (ANTUNES, 2013, p. 14).

Antunes vai se aproximar de Lessa (2007) na concordância com a permanência da centralidade do trabalho, e vai se distanciar nos conceitos de trabalho e classe trabalhadora pela interpretação do trabalho produtivo/improdutivo material e imaterial.

Concorda-se com Antunes que a distinção clássica entre proletários e assalariados, trabalhadores produtivos e improdutivos, trabalho material e imaterial, e por consequência classe trabalhadora, precisa ser atualizada. O processo produtivo se complexificou de tal forma, que a produção de mais-valia alcança formatos diversos fundindo o limite, antes mais claro, entre estas categorias explicativas no século XIX, apresentadas por Marx.

Não podemos ignorar que o crescimento do trabalho intelectualizado responde a uma exigência da acumulação contemporânea flexível dentro e fora da indústria (os trabalhos intelectuais assumem uma função de produção de valor mesmo que seja incapaz de medi-la nas modalidades assalariadas ou não assalariadas), o capital se apropria de toda forma de conhecimento inserido na acumulação capitalista para obter lucro. A ampliação desta dimensão não suprime a material, mas funde-se a ela, uma ou outra são redimensionadas a depender da função social que executem. O intercâmbio - homem-natureza - é alterado, não eliminado, pela complexificação da divisão social e territorial do trabalho e, justamente por isso, as novas modalidades de trabalho que aparecem vão garantir a unidade de processos produtivos e improdutivos



para o ciclo da acumulação capitalista. Este conjunto de implicações nos obriga a ampliar o conceito de classe trabalhadora para dar conta explicativa do mundo atual.

O proletariado ou classe dos trabalhadores assalariados compõe a totalidade viva do trabalho, objeto de exploração/espoliação/expropriação e que se inserem em múltiplas atividades da produção circulação e consumo, inclusive na administração pública. Enquanto classe social, no sentido categorial *hard*, define-se menos pela delimitação trabalho produtivo/improdutivo e mais pela subalternidade às relações capitalistas de poder social estranhada. O proletariado está alienado da produção da riqueza social, são os despossuídos do mundo do capital (ALVES, 2007).

As novas formas de gestão do trabalho pelo capital ou pelo Estado não mudam a essência contraditória do modo de produção capitalista, somente confirmam sua vocação global de conversão de toda atividade humana, social política e cultural em atributo mercantil para o capital. Para o autor,

Bem longe se está da chegada de sociedade pós-modernas sustentadas em “terceiras vias”, já que a sociedade segue assentada hoje, mais que nunca, na propriedade privada dos meios de produção e de consumo assim como da exploração da força de trabalho. A flexibilidade do trabalho e a fase especulativa do capital que “bloqueia” a produção de valor não alteram, e sim confirmam, a estrutura da ordem capitalista e suas leis, em particular a lei do valor-trabalho que rege a mundialização do capital (VALENCIA, 2009, p. 125).

O trabalho pautado no conhecimento ou trabalhador do conhecimento que são defendidos pelos ideólogos da sociedade do fim do trabalho, representa um percentual de apenas 18 % entre os novos empregos criados a partir da década de 1990, nos países de capitalismo avançado. Nos países latinos, esta participação também foi e é ínfima. É uma realidade palpável que o sistema capitalista tenha ampliado sua esfera de ação e que as supostas modalidades de trabalho apresentadas para negar a centralidade do trabalho (trabalho em domicílio, trabalho por conta própria e meta, os serviços, o trabalho intelectual da indústria de computação e de microchips, entre tantos), correspondam na verdade a lógica de funcionamento do capital global (*ibidem*).

O próprio Rifkin (1995) reconhece que a criação de postos de trabalho ligados ao trabalho dotado de conhecimento possui uma dinâmica de absorção baixa. Essa informação de Rifkin permite inferir que a elevação dos níveis de qualificação não é

um problema para a incorporação de trabalhadores, mesmo que toda força de trabalho disponível para o capital fosse altamente qualificada, estaria uma grande parte dela desempregada. Além disso, as novas modalidades de trabalho citadas pelos defensores do fim da teoria do valor trabalho, primeiro só tem sentido em articulação direta com a indústria, comércio, agricultura e serviços (e todas as modalidades possíveis de trabalhos que produzem e realizam mais-valia), e segundo, não envolve elementos substituidores da produção de mais-valia, mas incluem-se nela.

Milhares de desempregados seguem ligados ao mesmo paradigma de trabalho assalariado abstrato, de forma terceirizada, precarizada subcontratada informalizada como consequência direta do novo formato de acumulação engendrado após a crise estrutural. Permanece intocável a propriedade privada dos meios de produção, o curso das expropriações e o mundo do trabalho definido por uma classe trabalhadora que depende da sua força de trabalho para sobreviver, dentro ou fora dos padrões de assalariamento e produção de mais-valia clássicos.

Outra evidência da permanência do trabalho como base da riqueza capitalista se dá no retorno da exploração da mais-valia absoluta, revelada na tendência do aumento da jornada de trabalho em todos os países em inúmeras atividades e em combinação com a mais-valia relativa, uma vez que, é no trabalho subsumido ao capital que a acumulação anda com a intensidade da exploração e o tempo de trabalho socialmente necessário, mesmo não sendo de clara mensuração, é elemento substancial.

A intensificação do trabalho<sup>45</sup> vai muito além das atividades industriais, os serviços têm cada vez mais absorvido força de trabalho e envolve profundamente as atividades que concentram grande volume de capital como (bancárias, telecomunicações, cadeias de abastecimento urbano, sistemas de transporte, ramos da saúde, educação, cultura, esporte e lazer e outra gama de serviços imateriais).

---

<sup>45</sup> Rosso (2008) faz uma discussão importante sobre a intensidade do trabalho. O autor, para dar conta explicativa deste fenômeno no mundo do trabalho, classifica três tipos de mais-valia relativa, a de *tipo I* oriunda de mudanças tecnológicas, a de *tipo II* ocasionada por uma reorganização no processo de trabalho a partir de tecnologias pré-existentes e a de *tipo III* que corresponde a fusão das duas anteriores que tem o propósito, sempre de aumentar a intensidade do trabalho.

A passagem das atividades industriais para as de serviço responde a uma transição do trabalho material para o imaterial<sup>46</sup>, exigindo uma ampliação do conceito de mais-valia relativa, que serve de explicação para a transição de uma sociedade centrada nas atividades materiais para a atual centrada nas atividades imateriais. A transição da materialidade para a imaterialidade faz com que as fronteiras do trabalho fiquem mais difusas e o tempo de trabalho invada os tempos de não-trabalho, afetando a vida individual e coletiva (exemplo das diversas formas de trabalho apoiadas em computadores fixos e portáteis). O autor vai mostrar que muitas atividades, por exemplo, as encontradas na prestação de serviços em bares, restaurantes que envolvem a cozinha e preparação de alimentos equiparam-se ao trabalho industrial no sentido de sua materialidade. Por outro lado, e ao mesmo tempo, deve-se pensar a dimensão do valor perante a imaterialidade, cooperação, inteligência, relacionamento interpessoal, assumindo o desafio de atualização da teoria marxiana do valor.

O avanço das forças produtivas do capital implica uma ampliação da mais-valia de tal sorte que sua realização também tem de se dar em uma esfera sempre ampliada, o crescimento do setor de serviços é demonstração disso, assim as atividades de realização da mais-valia tendem a ter uma presença, extensão e peso cada vez maiores. Este é o fundamento material para a ilusão teórica que a riqueza deixa de ser resultante da expropriação trabalho.

É oportuno lembrar que a teoria do valor explica o modo como a mais-valia não é somente originada, mas apropriada pelo capital. Esta é, inclusive, a maior contribuição de Marx na crítica radical à sociedade capitalista.

A teoria do valor<sup>47</sup> foi elaborada com base em dois pontos principais elaborados por Marx: o fetichismo da mercadoria e também na forma como se apresenta a forma do valor (trabalho abstrato) e sua distribuição social. Estes princípios da teoria permitem explicar a funcionalidade do trabalho abstrato em termos de: magnitude do valor (distribuição do trabalho social), forma do valor (como expressão das relações

---

<sup>46</sup> O trabalho material é uma definição acessória de trabalho produtivo. É produtivo o trabalho que se realiza em riqueza material, isto não quer dizer que todo trabalho que resulta em produto imaterial é improdutivo. A produção material dispõe de atividades individuais imediatamente imateriais e sob os mais desenvolvidos níveis da força produtiva a produção material passa a requerer maior quantidade de produtos parciais imateriais do que materiais. Inversamente a produção imaterial coletiva que se subsume realmente ao capital exige um conjunto de atividades materiais (COTRIM, 2012).

<sup>47</sup> Rediscutida em Rubin (1980).

de produção) e expressão do trabalho abstrato (o próprio conteúdo da teoria valor). É a condição social de produção do trabalho abstrato que a define, igualando, por exemplo, o produtor de sapatos com o produtor de tecidos, o trabalho na medida do valor fica socialmente igualado oriundo da forma social em que se organiza o trabalho capitalista. Por isso o valor é uma relação social coisificada que aparece quantitativamente e qualitativamente como expressão do trabalho abstrato.

Estes três aspectos: magnitude forma e substância são esclarecedores do trabalho abstrato, que cria valor no formato hodierno. O tempo de trabalho socialmente necessário, fica impossibilitado de ser exatamente medido quantitativamente com as novas formas de trabalho flexíveis e fora do núcleo produtivo industrial, mas a essência da mais-valia continua mais viva ainda.

Esta questão é esclarecida pelo processo de conversão do valor em preço discutida por Marx, cuja referência se explica, porque o preço (valor e troca) é apenas uma forma do valor e os preços individuais das mercadorias diferem dos valores, porque o lucro difere da mais-valia (devido a distribuição dela na transformação em preço determinada pelas diferentes composições orgânicas do capital), sendo assim, dependente da forma social do trabalho.

Filho (2001) esclarece que isso faz com que os preços das mercadorias tenham divergência dos seus valores, porque o lucro médio é acrescentado ao preço de custo da mercadoria, ao invés da mais-valia contida nela, também e porque o preço de produção desta mercadoria que diverge dessa forma de seu valor entra como elemento de custo de outras mercadorias, o que significa que uma divergência do valor dos meios de produção consumidos pode estar contida no preço de custo, independentemente das divergências que possam se dever à taxa média de lucro e mais-valia.

O valor de troca é uma das manifestações da expressão do valor, por isso, que a teoria marxista não pode ser erroneamente confundida como uma teoria do preço, mas sim da riqueza capitalista. O valor se mede pela magnitude da riqueza produzida, pelo esforço produzido pela sociedade. Esta magnitude do valor não se determina pela quantidade de trabalho socialmente necessário para produzi-la, mas sim pela quantidade de trabalho socialmente necessário para reproduzi-la. Ou seja, uma mercadoria produzida no passado, não está determinada pelas condições tecnológicas vigentes naquele instante, mas nas existentes hoje.

A reflexão contemporânea de Mészáros (2007) reconhece a teoria do valor baseada no entendimento de que o sistema de mercado vigente torna necessária a realização da conversão do valor em preço pelo constante processo de ajuste da taxa de lucro. A intermediação desta conversão apresenta detalhes particulares historicamente contingentes, dependendo da fase do capitalismo. Na fase monopolista mais avançada realiza-se esta conversão de maneira diferente se comparadas à fase estudada por Marx. Sendo assim, ela só deixa de ser operante por meio da transformação socialista, estando no capitalismo, ela continua sendo mais válida para o período atual em que o capital é uniabrangente e a regulação do próprio processo é irracional.

Neste entendimento, Cotrim (2012) acrescenta que a determinação do montante de realização individual de mais-valia é extrínseca ao processo produtivo e, própria da esfera da circulação, com suas relações específicas. A mais-valia gerada pelos múltiplos processos de produção não é imediatamente incorporada pelo capital singular cujo comando as mercadorias são criadas. Inversamente, pela mediação do mercado, parcelas da mais-valia são incorporadas como lucro pelos múltiplos capitais indiferentemente à propriedade primitiva das mercadorias. Dessa maneira, a exploração direta de um coletivo definido de trabalhadores produtivos não se reverte em incorporação imediata do produto excedente gerado, que passa a ser salvo pela concorrência de capitais.

O caráter social que a mais-valia adquire com as mediações próprias da esfera da circulação é também caráter social da exploração do trabalho produtivo pelo conjunto dos produtivos, sendo o trabalho produtivo social explorado pelo capital produtivo social. Tal mediação do mercado entre a produção e realização, fazendo com que os capitais se valorizem pela taxa geral de lucro, permite também que capitais particulares funcionem como capital, sem, contudo, explorar diretamente trabalho produtivo e gerar valor. Permite-se desse modo a exploração do trabalho produtivo pelo capital improdutivo (*ibidem*).

No sistema capitalista a explicação marxiana define como produtivo o trabalho que produz mais-valia para o seu empregador, que transforma as condições objetivas do trabalho em capital. O trabalho improdutivo é aquele que não se troca por capital, e sim por renda (salários ou lucro). A conceituação do trabalho nestes termos relaciona-se a sua forma social de organização e não ao seu conteúdo. A definição

não decorria da característica material do processo de trabalho, nem da condição específica/concreta do trabalho, mas das relações sociais sobre as quais o trabalho se realiza. A complexificação da divisão social/territorial do trabalho aliada ao crescimento do setor de serviços (conduzida pela reestruturação produtiva), tem implicações sobre a interpretação da teoria do valor.

No trabalho produtivo, o trabalhador tende a se trocar por capital e no improdutivo a se trocar por renda. Mas as duas formas de trabalho não se dissociam e nem o capitalismo combate ou tem interesse em suprimir o trabalho improdutivo, porque este é quem garante os canais de realização da mais-valia. Sem trabalho produtivo não há auto expansão de mais-valia e sem trabalho improdutivo não há reprodução do capital com a logística, qualidade e minimização dos custos requeridos pela produção.

Nesta relação dialética, entre trabalho produtivo e improdutivo, Cotrim (2012) esclarece que apesar da mais-valia ser a substância da valorização de qualquer capital isolado, sua efetiva incorporação de lucro só se realiza no mercado, as atividades da esfera da circulação são complemento necessário para que o trabalhador produtivo se constitua assim para o capital de fato. No processo vital do capital, nenhuma das formas improdutiva ou produtiva é predominante, uma vez que compreendem funções parciais de um mesmo processo. Como todo capital toma forma ativa no mercado, há força de trabalho empregada pelo capital produtivo, comercial e financeiro, a exceção da esfera da circulação, em todas elas o capital emprega trabalho improdutivo para realizar suas funções.

O trabalho produtivo cria a substância não apenas de todo o capital em suas diferentes formas de valorização, como também das formas de renda, ou seja, o resultado do trabalho produtivo é substância do salário do trabalhador improdutivo. Este último pode assumir a função de produtivo para o comerciante, porque realiza a função que faz seu dinheiro capital, permitido valorização por meio da apropriação do lucro, originado da mais-valia do trabalhador produtivo. Essa configuração funcional do trabalho em que parte dos trabalhadores é enquadrada na produção e a outra na circulação (*ibidem*).

Então é a totalidade do processo de valorização do capital que precisa ser analisada, sem romper com a mediação entre concreto e abstrato, produtivo e

improdutivo, formal e informal, assalariado e não assalariado, mas considerando as contradições que carregam.

Por este prisma, é imperativo também uma ampliação do conceito de classe trabalhadora, que Antunes (2005) conceitua como a totalidade daqueles que vendem a sua força de trabalho, tendo como núcleo central os trabalhadores produtivos (no sentido marxiano), não se restringindo ao trabalho manual direto, mas a totalidade do trabalho coletivo assalariado. São excluídos deste conceito os gestores do capital e seus altos funcionários, os que vivem da especulação e dos juros, pequenos empresários, pequena burguesia urbana e rural proprietária.

Tal conceito de classe trabalhadora nos é válido, porque permite incluir as formas de trabalho produtivo (que criam diretamente mais-valia), e também as improdutivas que estão em expansão no capitalismo contemporâneo, como os trabalhadores dos serviços, bancos, comércio, serviços públicos, proletariado rural por conta própria e a diversidade de categorias de informais. Logo, um amplo leque de trabalhadores que executam trabalhos de intensa precariedade que o autor designa de subproletariado moderno *part time*, os trabalhadores hifenizados, os da “economia informal” além dos desempregados.

O conteúdo da polissemização do trabalho tem desdobramentos territoriais e se expressam em diferentes aspectos e sentidos, porém imbricados geograficamente. Logo, as novas formas de exploração da força de trabalho apresentadas nas últimas décadas submeteram o universo do trabalho em todas as suas dimensões, mas reafirmam a manutenção do edifício social sob o referencial da centralidade do trabalho, que continua sendo a fonte de valor da sociedade capitalista (THOMAZ JÚNIOR, 2004).

Tal conjunto de transformações em curso permite atingir um patamar nunca visto de desvalorização do trabalho que tem na precarização e precariedade condição *sine qua non*, e revela o misto de intensificação da mais-valia absoluta e relativa, nas novas modificações do trabalho produtivo e improdutivo, no aumento do trabalho imaterial em relação ao material e na predominância das modalidades de trabalho informal, bem como do perfil apresentado pela superpopulação relativa e sua incorporação na execução das políticas públicas a partir da década de 1990.

A tendência observada mostra que é fora do padrão capitalista de assalariamento e proteção do trabalho que o universo do trabalho caminha. O

conjunto de políticas sociais direcionadas ao universo do trabalho, caso das políticas públicas de emprego, trabalho e renda, buscará, simultaneamente, reduzir os efeitos adversos do ajuste estrutural, sendo implementadas à margem da institucionalidade vigente no campo da proteção social, com natureza flexível, sem se constituírem em direitos. Nestas políticas, o trabalho passa a ser controlado sob o viés da independência e autonomia tão difundidas pelas narrativas neoliberais. As políticas sociais, e nelas as de trabalho, serão estruturadas de acordo com os preceitos da “pós-modernidade”, com a inevitabilidade da flexibilização.



## CAPÍTULO 4

### A REFUNCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE “EMPREGO” NA LEGITIMAÇÃO DA PRECARIIDADE DO TRABALHO

*Ora, a tendência moderna do capital é a de suprimir o adiantamento de capital: o pagamento dos trabalhadores não será um adiantamento de capital, mas dependerá dos resultados das vendas dos produtos-mercadorias. Nas formas de terceirização, do trabalho precário, e, entre nós, do que se continua a chamar de “trabalho informal”, está uma mudança radical da determinação do capital variável. Assim, por estranho que pareça os rendimentos dos trabalhadores agora dependem da realização do valor das mercadorias, o que não ocorria antes; nos setores ainda dominados pela forma-salário, isso continua a valer, tanto assim que a reação dos capitalistas é desempregar a força de trabalho. Mas o setor informal apenas anuncia o futuro do setor formal.*

*(Francisco de Oliveira)*

## **CAPÍTULO 4**

### **A REFUNCIONALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE “EMPREGO” NA LEGITIMAÇÃO DA PRECARIIDADE DO TRABALHO**

#### **4.1 - O novo caminho das políticas sociais no mundo do trabalho: narrativas ideológicas na legitimação das políticas de empregabilidade**

A ideologia dominante do sistema social estabelecido é uma forma específica de consciência social prática e inevitável na sociedade de classes, materialmente ancorada e bem sustentada. Ela se afirma em todos os níveis, do mais baixo ao refinado, e tem uma grande vantagem na determinação do que pode ser considerado um critério legítimo de avaliação da realidade, pois controla efetivamente as instituições culturais e políticas da sociedade aparecendo como verdade inabalável.

Mészáros (2004) apresenta esta conceituação revelando cuidadosamente que o poder da ideologia não pode ser superestimado, pois afeta tanto os que negam sua existência quanto os que reconhecem abertamente os interesses e os valores intrínsecos às várias ideologias. Concomitantemente, a ideologia dominante tende a produzir um quadro categorial que atenua os conflitos existentes ao tempo que eterniza os parâmetros estruturais do mundo estabelecido. A categoria modernidade é um exemplo desta tendência de atenuação anistórica do conflito, a noção é construída como um caráter paradoxalmente atemporal em direção ao futuro por causa de sua contraposição acriticamente exagerada ao passado, de forma não dialética entre o momento da descontinuidade e ruptura dos processos.

O autor lembra que entre as concepções ideológicas dominantes do Pós-Guerra (fim da ideologia, fim da escassez, cura do subdesenvolvimento pela modernização, tecnologia na resolução dos problemas sociais, pleno emprego pela intervenção estatal, etc.) o propósito de atenuar os conflitos é a base dos seus princípios estruturadores. Tais concepções desenvolveram-se de uma forma geral em torno da rejeição ao projeto socialista, do fim da ideologia e do novo Estado Industrial. Com a crise de 1970 e a fantasia oca não realizada da modernização universal, a ideologia dominante passa a escapar das dificuldades falando sobre a sociedade pós-industrial na promessa de transgressão das contradições persistentes em intensidade

maior, aí defrontamo-nos com ideologias requentadas da “modernidade e seus dissabores” e com o postulado da “pós-modernidade tornado presente”<sup>48</sup>.

A forma de produção e realização do capital conduzida pela financeirização é interpretada pelos pós-modernos como dissolução e superação das bases explicativas da modernidade e seu arcabouço pautado em referenciais únicos de discurso, verdades, totalidade e processualidade históricas. As características essenciais deste pensamento baseiam-se na superação das metanarrativas modernas, na celebração do novo (relativizado na história e desconectado do passado), na ausência de questionamento da permanência da propriedade privada e do capital enquanto relação social anterior e posterior ao capitalismo; na valorização da escala micro prevalecendo diante da macro e na perda do papel central de conceitos como sujeito, classe e trabalho como fonte de valor que fundamentaram o movimento da esquerda no século XX. Todos eles são abominados e se “tornam” vazios e sem importância dentro deste discurso.

Na convergência destas transformações inauditas e profundas em curso Harvey (2005b) destaca que as regras básicas do sistema capitalista progridem a operar como forças plasmadoras e invariantes do desenvolvimento geográfico e histórico que distingue o mundo designado de “pós-moderno”. Defende o autor: serão as crises de superacumulação que ao catalisarem a busca de soluções temporais e espaciais, que criam um sentido avassalador de compressão espaço-tempo e são seguidas de fortes movimentos estéticos. Isto se observa após 1973, quando a experiência do tempo e do espaço se transformou e a confiança na associação de juízos científicos e morais ruiu. Destarte, a estética triunfou sobre a ética como foco primário de preocupação intelectual e social, as imagens dominaram as narrativas, a efemeridade e a fragmentação assumiram precedência sobre as verdades eternas e também sobre a política unificada, e as explicações afastam-se dos fundamentos materiais políticos e econômicos para a consideração de práticas políticas e culturais autônomas.

Uma das linhas da expansão deste pensamento é fruto do enfraquecimento do movimento operário e das derrotas sociais e políticas das mobilizações dos anos 1960: o Maio de 1968 na França, a Primavera de Praga e Outono Quente italiano, a

---

<sup>48</sup> O autor faz um debate muito mais aprofundado sobre o tema, na parte introdutória do livro “O poder da ideologia”, precisamente no item 1.2 Da “modernidade” à “crise da pós-modernidade”, entre as páginas 68 e 117.

ofensiva no Vietnã e a internacionalização no Camboja, o início da derrota militar portuguesa nas colônias africanas, o movimento estudantil que se levantou pelas liberdades democráticas (México e Brasil em 1968), o movimento operário que se lançou em ações de massas radicalizadas (Cordobazo argentino em 1969, Revolução Chilena em 1970-73) e a Revolução dos Cravos em 1975. Estas derrotas possibilitaram uma remodelação na forma de dominação do sistema do capital em nível mundial, proporcionando uma transformação do padrão de acumulação taylorista-fordista de orientação keynesiana para um toyotista e neoliberal que nos acompanha até os dias de hoje (GONÇALVES, 2011).

Se antes a tentativa da conciliação classista efetivada no Pós-Guerra conteve o movimento operário no seu caráter de classe em si, movido por interesses particulares, e fora da emancipação humana universal, isso veio a se fortalecer na colocação de Gomes (2007) em uma conjectura metafísica, envolvendo o ambiente intelectual de estruturas formativas da sociedade, através do ataque dos grandes projetos explicativos das teorias clássicas do movimento operário, especialmente ao arcabouço heurístico marxista. Este passa a ser atacado, desacreditado, reduzido a intenções românticas e apontado como responsável pelo desastre soviético. Isso acalorou o projeto Neoliberal expresso no *Consenso de Washington* e seu ideário político e econômico, baseado nos princípios do mercado, regulação mínima do Estado, firmado em uma cultura que deriva liberdade política de econômica.

Sob os auspícios dessa forma de reprodução do capital há a afirmação de novos valores-fetiches, ou seja, os sonhos e expectativas mercadológicas que ressignificam o controle estranhado do metabolismo social do capital sobre o trabalho (ALVES, 2013). O capitalismo manipulatório dissemina, numa dimensão nunca vista na história, o tráfico de sonhos e expectativas de mercado para a criação de um horizonte de realização pessoal estranhado. Nesta conformação contemporânea Mézáros (2004) lembra que o consenso em relação às crenças ideológicas a partir do Estado é legitimado pela ciência na defesa do pluralismo e neutralidade científica.

Ao mesmo tempo, como o capital não pode se manter e se realizar sem o trabalho que produz valor seja este assalariado ou não, um núcleo de narrativas passa a amparar as transformações da reestruturação produtiva do mundo do trabalho com determinações nas políticas públicas que nele incidem: negação dos conflitos de classe (oposição entre patrão e empregado); flexibilização das relações de produção

e trabalho (das leis trabalhistas e da estrutura do mercado de trabalho entendidos como desafio à necessidade de lucratividade das empresas pela sua rigidez); ataque ao “paternalismo estatal” e erosão dos sistemas de proteção social; readequação do trabalhador não mais como assalariado, mas como “patrão de si mesmo” pelo viés do empreendedorismo.

Isso conduz a formação de uma consciência de que o trabalhador precisa se empenhar para sair da condição de desemprego e pobreza por meio da empregabilidade. A empregabilidade é a capacidade de obtenção de emprego e sua manutenção, foca no indivíduo e transfere da sociedade e Estado para o trabalhador a responsabilidade da inserção e sucesso no mundo do trabalho. É um subterfúgio em um contexto em que a perversidade da crise estrutural do capital engendra a afirmação plena do desemprego igualmente estrutural.

Tal ideologia pode ser apresentada nas palavras de Minarelli (1995) na apresentação do seu “manual” de como ter um trabalho e remuneração sempre. Para o autor, alcançar isso depende apenas de: parar de pensar como empregado e começar a pensar como alguém que presta serviços. Não procurar empregos, mas desenvolver habilidades, serviços e produtos para vendê-los no mercado. Isso se dá graças a vocação profissional, competência, idoneidade, saúde física e mental, reserva financeira, fontes alternativas e suas formas de relacionamento.

Ao contrário do autor acima, entende-se que a empregabilidade representa a face ideologizada da acumulação flexível, escamoteadora da natureza do capital em crise, pela produção destrutiva e barbarização social. O conceito reativa a teoria do capital humano (vigente no pós-guerra e edificada no senso comum que articulava trabalho, educação, emprego e individualidade) legitimadora da falsa promessa integradora do sistema orgânico do capital. Sua concepção individualista admite que, de posse de um conjunto de saberes, competências e credenciais, o indivíduo estará habilitado para a competição pelos empregos disponíveis (ALVES, 2007).

É o conceito de empregabilidade que irá apresentar a nova tradução da teoria do capital humano sob o capitalismo global: a educação ou a aquisição (consumo) de novos saberes, competências e credenciais apenas habilitam o indivíduo para a competição num mercado de trabalho cada vez mais restrito, não garantindo, portanto, sua integração sistêmica plena (e permanente) à vida moderna. Enfim, a mera posse de novas qualificações não garante ao indivíduo um emprego no mundo do trabalho (ALVES, 2007, p.253).

Novamente, notória observação do autor,

Nos “trinta anos perversos” de capitalismo global (1980-2010), com a nova temporalidade histórica do capital, ocorreu a troca espúria dos sonhos coletivos e utopias sociais que caracterizaram o movimento juvenil da contracultura nos anos de 1960 no período de crise do fordismo taylorismo, pelas utopias pessoais, expectativas e valores-fetiches de mercado disseminados pela ordem burguesa neoliberal... Nas condições do capitalismo global, a garantia do emprego interverteu-se na mera empregabilidade. O precariado<sup>49</sup> vive na era do neodarwinismo, ideologia tardo-burguesa que instiga, no plano social, o espírito da concorrência individual. A palavra de ordem no mundo neoliberal é a competitividade. É pela concorrência no mercado que o homem burguês tardio, como auto empreendedor, se afirma como individualidade pessoal de classe (ALVES, 2013, p.204).

Por isso, o conceito de empregabilidade, juntamente com o de globalização, “capital humano”, competitividade e reestruturação industrial busca a construção de uma rede discursiva e conceitual que tenta simultaneamente, explicar uma nova etapa do desenvolvimento civilizatório do capital e favorecer o parto das novas modalidades de exploração no mundo do trabalho.

A autoresponsabilização do trabalhador é resultado da flexibilização dos processos de trabalho que espacializa fora da fábrica padrões de produção estruturados em uma rede de empresas, especialmente pequenas e médias, de diversos perfis, inclusive artesanal e familiar. Como a acumulação flexível engendra a necessidade de novos setores de produção, diminui trabalhadores na indústria e aumenta a exigência da qualificação do trabalhador que precisa ser multifuncional. Logo, em uma relação dialética e contraditória, explodem atividades desqualificadas e precárias dentro e sobretudo fora da produção industrial capitalista, especialmente no comércio, serviços, em que a informalidade e terceirização são modalidades marcantes.

---

<sup>49</sup> O precariado corresponde a camada social de trabalhadores jovens e adultos (20-40 anos) altamente escolarizados, desempregados ou possuindo vínculos trabalhadores precários, que difere dos trabalhadores assalariados “estáveis” com acesso aos direitos trabalhistas e perspectiva de carreira profissional, e também dos trabalhadores assalariados precários de baixa escolaridade e pouca qualificação. É a partir desta categoria que se estabelece a utopia educacional baseada na ideia do capital humano, em que a alta escolaridade garantiria o lastro do emprego padrão que foi característico dos anos gloriosos (ALVES, 2013).

Coberta de concepção modernizante essa estratégia permite a reafirmação dos interesses burgueses com uma reforma intelectual e moral redefinindo valores históricos da classe trabalhadora. A pós-modernidade enquanto discurso emerge deste mundo de contradições aparentemente desconexas, que ocultam as estratégias de perpetuação do sociometabolismo do capital, foca na forma e na aparência das relações e processos, mas mantém-se distante do conteúdo, ou seja, separada da lógica essencial da acumulação do capital e das mediações, contradições e relações dialéticas da tríade Capital-Estado-Trabalho.

Entre as novas narrativas uma das mais bem sucedidas é justamente a que explica os problemas provenientes das políticas sociais ou do Estado de “Bem-Estar Social” a partir do entendimento do custo crescente das políticas sociais e seu impacto sobre o fundo público; dos efeitos deletérios destas políticas sobre valores, comportamentos de indivíduos, grupos sociais e empresas e dos seus resultados desastrosos sobre o processo decisório e sobre as instituições democráticas (maquinaria política exigida por estes programas). Estes *scripts* conseguiram unir o fundamentalismo do mercado e toda sua crença na virtude criadora da destruição das tradições com o conservadorismo defensor das tradições e da autoridade estabelecida. O mercado passa a ser então a matriz da eficiência, riqueza e justiça por meio do Neoliberalismo com diferentes expressões nos países (GOMES, 2007).

Tais condições fortaleceram o canto da sereia produzido por Hayek desde meados do século XX e que encontrou, nas recentes décadas, um terreno fértil e propício. Esta recomposição da ordem burguesa pode ser resumida em alguns pontos essenciais que tentam confrontar o edifício teórico marxiano e marxista:

1 - No que se refere ao papel do Estado<sup>50</sup> o destaque é para a cultura política anti-estatal, na “exorcização” da ideia de assistencialismo e paternalismo, que não elimina ou reduz sua participação na economia, mas modifica e restringe sua responsabilidade sobre os direitos e políticas sociais;

2 - Na concepção de superabilidade da crise do capital e possíveis ajustes;

3 - Ao negar de todas as formais reificadas possíveis o conflito capital x trabalho e igualmente o papel fundamental do trabalho na produção do valor (sua centralidade);

---

<sup>50</sup> A leitura crítica de fundamento marxiano também se contrapõe ao Estado, mas de forma radical e em sua totalidade, uma vez que ele, o próprio Estado, é base do capital na exploração do trabalho.

4 - Da “deslegitimação” do trabalhador como sujeito político potencialmente revolucionário.

Diante disso e no rompimento do pacto com o “Estado Social”, os conceitos de rentabilidade, eficiência e governabilidade do Estado caminham ao lado da ideia de liberdade de escolha, motivação, empenho. O sistema de valores do mundo burguês vai assim sedimentando a ideia de um mundo de gente livre, de atitude e espírito empreendedor: como salvação na selva meritocrática do mercado de trabalho. Tal concepção é pulverizada tanto nas políticas públicas sociais como em todos os domínios da vida social, desde os governantes da ordem do capital, bem como de dirigentes de organizações e projetos sociais.



## 4.2 - Novos paradigmas e os limites da emancipação social na leitura das políticas sociais

O ataque a base teórica da modernidade não provém somente dos teóricos burgueses, mas também de intelectuais que realizam a interlocução com a esquerda, partidos políticos e movimentos sociais. A menção aqui é feita ao sociólogo Boaventura Santos e toda sua influência dentro e fora do debate acadêmico.

A interpretação do autor é que as grandes teorias com as quais nos acostumamos - de alguma maneira, o marxismo e outras correntes e tradições - não parecem nos servir totalmente neste momento. Estaríamos vivendo então uma fase de transição paradigmática, de crise de confiança epistemológica, de crescente confrontação de conhecimentos rivais. Isso fica evidente em *Pela Mão de Alice: o social e o político na pós-modernidade* em que Santos (1999) afirma os limites da teoria marxiana, especialmente a partir da: totalidade (como via emancipatória), da centralidade da categoria trabalho, da valorização das classes sociais e da ideia de progresso que na sua interpretação, ignora os processos sociais mais urgentes como a democracia e a ecologia.

O marxismo por conceber a sociedade enquanto uma totalidade, como conjunto unitário de tendências, igualmente propôs o socialismo como uma única alternativa à sociedade, partindo da premissa que é possível abarcar abstrata e integralmente a totalidade social. Com isso, na visão do autor, o marxismo ignorou as diversas formas de manifestação presentes na sociedade, orientando as ações transformadoras para um único sentido e atribuindo a elas um único agente histórico. A tendência desse pensamento seguiria mais para a regulação do que para a emancipação (SANTOS, 1999).

No âmbito da centralidade do trabalho, colocá-la como a principal categoria analítica nos dias atuais, significa desconsiderar as outras formas de manifestação das relações sociais, inclusive nas diversas facetas que a dominação e a opressão existem. A análise do autor considera que a dispersão social do trabalho obtida pela transnacionalização dos sistemas produtivos caracterizados pela precarização, informalização salarial, aumento do trabalho autônomo e em domicílio, ao mesmo tempo que dificulta a mobilização sindical marginaliza a experiência do trabalho nos processos produtivos do não trabalhador e do trabalhador, que favorece um processo de supressão e silenciamento ideológico semelhante a esfera prisional. Isto permite

afirmar que: “O operariado deixou de ser a força privilegiada da transformação social” (SANTOS, 1999, p. 267). Ideia confirmada pelo colapso do regime soviético e dos partidos comunistas e pela queda dos níveis de sindicalização em nível mundial.

O autor ignora a perspectiva ontológica do trabalho, e assim de como os processos de reestruturação contemporânea continuam dependendo da exploração do trabalho em novos formatos, por meio da intensificação do ataque aos trabalhadores, aumento da alienação e até de sua fragilização enquanto classe. O ataque ao trabalho em múltiplas formas é exemplo de sua centralidade, uma vez que o capital não sobreviveria nem um dia sem explorar trabalhadores.

No que se refere a discussão do progresso a crítica do autor se distancia da concepção marxiana de domínio tecnológico da natureza, fruto do contínuo avanço das forças produtivas. A ideia marxiana não é de linearidade, mas de que as forças produtivas do capital ao avançarem permitem o controle da natureza e igualmente do trabalho. Aclara Netto (2004) que Marx insistiu que o caráter revolucionário do capitalismo se vincula às lutas entre capital e trabalho: é esse antagonismo radical, cuja solução socialmente progressista depende do nível de consciência e intervenção sociopolítica dos trabalhadores, que leva o capital à inovação científico-tecnológica. A ideia de progresso sempre contempla numa ordem social como a capitalista, uma contraface que a divorcia de qualquer visão unidimensional como a apresentada por Santos (*ibidem*).

A predominância das relações de produção capitalistas, continua colocando o conflito capital x trabalho, e consequentemente das classes sociais como essenciais, diferentemente de como interpreta o autor. Ainda que apareçam novas formas de opressão e as classes sociais tenham se complexificado como fruto do desenvolvimento das forças produtivas, a sociedade moderna continua fraturada em classes que definem as diferenciações sociais e espaciais.

O eixo da análise de Santos sugere que para superar estes limites seria necessário criar um conhecimento emancipador e não regulador, por meio do multiculturalismo (contra o monoculturalismo tirânico do marxismo, limitador de outras formas de emancipação social) e uma sociologia das emergências trazendo os problemas das diversas frações sociais, realmente percebidos pela sociedade, inclusive dos países do sul. Junto com a sociologia das ausências aparece o trabalho de tradução: procedimento que não atribui a nenhum conjunto de experiências nem o

estatuto de totalidade exclusiva nem o estatuto de parte homogênea. Entende-se que fica difícil imaginar como seria possível construir um conhecimento emancipador fora dos determinantes materiais/ideológicos do capital.

Não se pode esquecer que Marx foi o principal crítico da modernidade. O avanço das contradições produzidas pelo capital não pode ser confundido com a teoria marxiana. As contradições são do avanço da sociedade moderna burguesa e não da crítica feita por Marx a ela bem como as possibilidades de superação propostas.

Como a via de compreensão do autor não é esta, um dos caminhos defendidos reside na defesa da pluralidade de conhecimentos advinda de cientistas de países da semiperiferia nos diversos continentes como meio de criação de uma ciência menos imperialista e mais multicultural. Nesse caminho de construção de um novo modo de produção do conhecimento, de um novo paradigma pós-moderno, o autor acredita que uma globalização contra-hegemônica e o alcance da emancipação social são possíveis (SANTOS, 2002) como por exemplo, através dos sistemas alternativos de produção, da democracia participativa e do novo internacionalismo operário.

Ao discordar da sua leitura e suas alternativas à emancipação social entendemos que sua proposta pelos sistemas alternativos de produção ignoram as determinações da exploração e divisão do trabalho e não estão fora do fetiche da mercadoria e das trocas desiguais como sugere o autor. As relações de produção contemporâneas, ainda que possam ser dotadas de alguma capacidade de iniciativa que represente uma relativa autonomia dos trabalhadores, elas continuam inscritas nas trocas desiguais do mercado capitalista, imposta pelas determinações históricas da inserção de cada país da DIT.

Outra questão a ser colocada é que para o autor “O capitalismo não é criticável por não ser democrático, mas por não ser suficientemente democrático. A democracia participativa constitui até agora o máximo de consciência política possível no capitalismo” (SANTOS, 1999, p. 232). Entende-se que a democracia participativa como reforço à representação, mesmo que objetive o confronto à dominação, ao patriarcado<sup>51</sup> e a identificação identitária desigual, não é passível de realização, uma

---

<sup>51</sup> O patriarcado, por sua vez, não pode ser negligenciado em sociedades pré-capitalistas, entretanto no sociometabolismo do capital, ele é condição essencial às formas de controle e subordinação do trabalho feminino na reprodução das desigualdades de gênero e classe.

vez que o reconhecimento das identidades, assim como do patriarcado e a dominação das relações, são produzidas ou fortalecidas pela sociedade de classes. As relações de produção capitalista reforçam os mecanismos de controle, que destituem identidades espaciais, temporais e aprofundam processos de dominação e expropriação (caso por exemplo das comunidades tradicionais da Amazônia, dos processos de negação de identidades das populações indígenas ou quilombolas via controle de terras).

A proposta do novo internacionalismo operário parece interessante e coerente com a ideia de luta de classes, entretanto, a aproximação com as ONGs (sem vínculo classista, ao contrário, sem propostas anticapitalistas), mas de pressionar o Estado por bens e serviços e Movimentos sociais, expõe a crença na sociedade civil (inclusive de agentes privados e do Estado que se espera a solução dos problemas e não de transformação estrutural do sistema). A sociedade civil e o Estado burguês são dissociados pelo pensamento liberal, não na teoria marxiana. A sociedade civil burguesa é entendida como “O conjunto das relações econômicas, isto é, relações sociais de exploração, imbrica-se no Estado por ser este indissociável das relações sociais de produção. Seu papel é, exatamente, assegurá-las. Por isso precisa se apresentar sob a forma de bem comum” (FONTES, 2010, p.131). O peso da análise de Santos não recai na intensificação da alienação associada a complexificação e fragmentação da classe trabalhadora no contexto da acumulação flexível.

No âmbito da efetivação das políticas sociais, determinantes nas novas formas de controle do trabalho, a visão do autor é um caminho a ser trilhado, pois delega ao sujeito a capacidade de ação via ONGs, cooperativas e Economia Solidária, em busca dos valores morais de cooperação para fazer frente ao capitalismo. Entendemos que estas alternativas não são destituídas das condições mercantilizadas, e não favorecem a construção de uma hegemonia anti-capitalista por parte dos excluídos como ele acredita. Justamente por negar a totalidade, confundida com totalitarismo, o autor fragmenta a luta dos diferentes espaços dos trabalhadores. É como se o marxismo impedisse a existência de outras teorias e seu caráter totalizante derivaria num totalitarismo epistemológico. O autor não interpretou a concepção de totalidade marxiana como abarcadora da universalidade, sendo capaz de apresentar a realidade pela integração de partes distintas, com hierarquias determinadas pelas relações econômicas e sociais.

Por fim, a explosão das contradições e da barbárie atual faz da sua investida uma via de reformismo facilmente questionável. O autor dilui a possibilidade de construção de uma alternativa radical ao capital e contribui para a alienação, já que toda sua leitura se concentra em mostrar que a solidez e a radicalidade do capitalismo ganhou ímpeto para negar e desfazer o marxismo com facilidade para sempre, transformando-o num anacronismo (SANTOS, 2002). Mesmo reconhecendo o mérito de Marx na construção da transformação social e a presença de seu valor heurístico, o autor vai destacar que a proposta marxiana fracassou porque se deu de forma reducionista, determinista e processualista.

A explanação de Wood (2010) é notável para confrontar os que buscam uma crítica ao marxismo e sua estrutura teórica de interpretação e transformação do mundo. A autora relata que o colapso do comunismo é confundido com a crise terminal do marxismo e isso tem permitido que intelectuais de esquerda abracem o capitalismo como o melhor dos mundos, ou limitem-se a sonhar com pouco mais que um espaço nos seus interstícios, prescrevendo resistências locais e particulares. Isso no exato momento que se necessita de uma compreensão crítica do capitalismo, muitos intelectuais de esquerda em vez de refinar os instrumentos conceituais do marxismo dão sinais que pretendem abandoná-lo, aparece então o culto ao pós-modernismo e seus princípios de contingência, fragmentação e heterogeneidade, e hostilidade a qualquer noção de totalidade, sistema, estrutura, processos e “grandes narrativas”. Tais correntes tratam o mercado como uma lei natural e inevitável e bloqueiam o acesso crítico a qualquer projeto totalizador pela negativa de sua unidade e pela insistência da impossibilidade de conhecimentos “totalizadores”.

Prevalece a não-contestação, que faz com que muitos intelectuais de esquerda, procurem nas fissuras do capitalismo meios de criar espaços para discursos e identidades alternativos. Subjacente a tudo isso parece haver a convicção de que o capitalismo veio para ficar. Em oposição a esta tendência dominante, a autora valida a necessária crítica ao capitalismo, por via do materialismo histórico, através de uma releitura constantemente renovada dos instrumentos analíticos marxistas (*ibidem*).

Falar em pós-modernidade seria aceitável se tivéssemos superado o capital e todas as relações dele decorrentes, mas ao contrário, as suas engrenagens continuam em pleno funcionamento. Assim sendo, a crítica do capital, como crítica da modernidade em curso, permanece mais viva e necessária do que nunca. O

movimento contraditório do capital e da burguesia que foi proclamado na célebre frase de Marx “Tudo que é sólido desmancha no ar”, dava-se justamente porque este enxergava que tudo que a sociedade burguesa constrói é para ser posto abaixo, depois reconstruído adiante garantindo a necessidade de acumulação ininterrupta do sistema. A afirmação de Santos (2002) de que esta frase serve para o próprio marxismo, não é concebível.

De outra parte, a modernidade enquanto unidade temporal do ontem, hoje e amanhã, e demarcada como a experiência de tempo e espaço, compartilhada por homens e mulheres de todo o mundo é explicada por Berman (2007). A experiência da modernidade anula as fronteiras geográficas e raciais, de classe, de nacionalidade, de religião e de ideologia. Por consequência, ela une a espécie humana, mesmo que esta união seja paradoxal, contraditória e desintegradora. O autor se opõe contundentemente ao paradigma apresentado pelos pós-modernos argumentando que a vida, a arte e o pensamento modernos têm capacidade de autocrítica e auto renovação perpétuas, ainda que os pós-modernos vejam com desprezo todas as esperanças coletivas de progresso moral e social, liberdade individual e felicidade pública, e que tais esperanças sejam vistas como falidas e inúteis na contemporaneidade.

Dentro do caso das políticas sociais, centralizadas na tentativa de contenção do desemprego nas últimas décadas, a concepção de liberdade é utilmente incorporada em sintonia com os conceitos de desenvolvimento local sustentável, empregabilidade, empreendedorismo e crédito popular aos países mais pobres. Estas estratégias garantem que o capital possa manter suas formas de acumulação escamoteando os antagonismos.

A concepção que fundamenta a importância da liberdade nos dias atuais se dá com base na teoria da decisão social e do Estado de “Bem-Estar Social” de Amartya Sen (2000), cujas ideias são difundidas pelos organismos internacionais (Banco Mundial) na interpretação do desenvolvimento capitalista. O autor aponta o mercado como regulador único da vida social, por meio da renovação da proposta liberal de Adam Smith, e direciona sua discussão no papel benéfico do autointeresse na satisfação das necessidades de todos através dos mecanismos de mercado.

Sen parte de uma interpretação ilusória e idealista que menospreza as relações de poder e os conflitos historicamente sedimentados com base na crença na

existência de uma liberdade real. Com ela cria-se uma perspectiva universal. Superando o foco analítico pautado na renda, o autor amplia-o e leva em consideração as oportunidades sociais abertas, saúde, renda mínima, educação básica, que permitem o desenvolvimento de capacidades humanas dos agentes empreendedores individuais.

O propósito não é mexer na distribuição de renda, mas oferecer oportunidades através de políticas sociais básicas para que os agentes individuais ganhem sua renda. O modelo de desenvolvimento é então centrado nas escolhas destes agentes para que os mesmos saiam da sua condição de pobreza e exclusão. O alvo são os incapacitados para o mercado. As políticas devem ser focalizadas e também condena os serviços públicos universais. As políticas seriam então um complemento do mercado e não uma proteção contra os efeitos deste (MARANHÃO, 2012).

Sen (2000) faz uma leitura do desenvolvimento associado com a melhoria da vida dos indivíduos e com o fortalecimento de suas liberdades. A sua metodologia acata a perspectiva de que a liberdade é a causa e a consequência do desenvolvimento, sendo necessário remover as principais fontes de privação da liberdade humana: a pobreza, a carência de oportunidades econômicas e destruições sistemáticas do meio ambiente, a superação da negligência na prestação dos serviços públicos e pelo enfrentamento dos Estados repressivos que violam direitos humanos.

O enfoque nas liberdades humanas permite uma visão de desenvolvimento que vai além dos dados do Produto Nacional Bruto (PNB) (tradicionalmente pautado no aumento das rendas pessoais, industrialização, avanço tecnológico e modernização social). O desenvolvimento das liberdades depende de outros condicionantes como as disposições sociais e econômicas (serviços de educação e saúde) direitos civis e políticas públicas. A condição de realização do desenvolvimento depende inteiramente da livre condição de agente das pessoas exercerem sua condição de cidadão, e é o mercado que contribui para o desenvolvimento de liberdades.

O pressuposto na teoria do “desenvolvimento como liberdade” é que a produção e o consumo de um indivíduo são esferas separadas e independentes, logo, diferentes e distintas entre si. A influência de suas ideias reforça a perspectiva do assistencialismo das políticas sociais. Igualdade nessa concepção não é mais almejada/avaliada no sentido de combate à desigualdade econômica (que restringe a liberdade das classes trabalhadoras frente ao desenvolvimento das forças produtivas),

mas compreendida enquanto condição de disputa equânimes para acessar um objeto específico. Ela se consubstancia em termos de liberdade de disputar finalidades específicas dentro da lógica mercantil, quaisquer que sejam as condições econômicas dos atores sociais envolvidos e os limites que o mercado tem para atender a totalidade da população envolvida (MENDONÇA, 2012).

Para Sen (2000) o desemprego não seria meramente uma deficiência de renda que poderia ser compensada por transferências do Estado (a um pesado custo fiscal), mas também uma fonte de efeitos debilitadores muito abrangentes sobre a liberdade, a iniciativa e as habilidades do indivíduo. Embora reconheça que entre seus múltiplos efeitos o desemprego contribui para a “exclusão social” de alguns grupos e acarrete perda de autonomia, de autoconfiança e de saúde física e psicológica, entende o autor que é uma responsabilidade do indivíduo decidir que uso fazer das oportunidades de emprego e quais opções de trabalho escolher. Além disso, afirma que conceber o capitalismo como um sistema de pura maximização dos lucros baseado na propriedade individual de capital é deixar de fora boa parte do que permitiu tamanho sucesso do sistema no aumento da produção e geração de renda.

Esta afirmação do autor é feita sem qualquer apresentação de dados que a sustentem. Como o mesmo não discute teoricamente o mercado de trabalho, nem a funcionalidade da superpopulação relativa, não consegue entender que a substância do mercado capitalista em sua totalidade é a força de trabalho, que é a mercadoria determinante na produção de mais-valia, e toda relação e regulação existente sobre ela é para subjugar-la e não libertá-la.

A “liberdade” é vista como liberdade no e para o mercado, isso impede o alcance do desenvolvimento pela superação das necessidades básicas via política pública. Na sociedade de classes ela é um mito justamente porque as condições dos trabalhadores são desiguais entre si e também em relação aos próprios patrões, a grande maioria dos trabalhadores não tem escolha e nem serão escolhidos ainda que sejam mercadorias vendáveis. A propriedade privada dos meios de produção é diametralmente oposta à liberdade. Considera-se que pode até existir a possibilidade de disputa, mas não de êxito. Na perspectiva de Sen, como a desigualdade e o mercado são naturalizados, a pobreza, a exclusão e claro, o desemprego, precisam de ações focalizadas, mesmo que sua existência e espacialização sejam universais.



Seja pela via reformista (Boaventura Santos), liberal (Amartya Sen), ou mesmo pela via Neoliberal (Hayek), todas elas defrontam-se com a forte persistência das contradições do capital em níveis agudos, fazendo-se necessária a atualização de instrumentos analíticos mais refinados para a interpretação das contradições em suas diversas formas de manifestação social, como a pobreza e o desemprego. É importante enfatizar aqui que o Estado de feição neoliberal continua assumindo a função de construção de narrativas ideológicas e concomitantemente de complemento necessário a estrutura de funcionamento do capital, mantendo-se forte para controlar o trabalho no rompimento de suas garantias, e aumentando a fragilidade dos trabalhadores diante da intensificação da superpopulação relativa (através do desemprego).

Neto (2011), nos lembra que duas inferências são inquestionáveis: a permanência da essência exploradora da relação capital x trabalho (que conclusivamente planetarizada e universalizada se exponencia), e o esgotamento das potencialidades progressistas do capital se constituindo contemporaneamente, em vetor de travagem e reversão de todas as conquistas civilizatórias.

A primeira inferência se revela mediante vários indicadores: as jornadas de trabalho prolongadas para aqueles que conservam seus empregos (nos “setores” “primário”, “secundário” e “terciário”); a intensificação do trabalho em todos eles, a defasagem entre rendas capitalistas e o crescimento da massa salarial, resultando na extração e articulação de mais-valia absoluta e relativa e, na recuperação de formas de trabalho típicas da fase instauradora do capitalismo (trabalho em domicílio, forçado e escravo). Na segunda e em relação direta com a primeira, reside o fracasso do processo civilizatório da ordem burguesa em sua produção destrutiva. São elementos definidores disso, a financeirização especulativa da riqueza, o desperdício e a obsolescência programada, a centralização da biodiversidade e da cultura. Neste processo, o Estado assume sua repressão sobre as classes oprimidas, vistas como “perigosas” (movimentos sociais). A hipertrofia repressiva do Estado junta-se a outra dimensão coesiva e legitimadora do novo assistencialismo e da nova filantropia: o novo assistencialismo que satura as várias iniciativas (estatais, privadas e estatal/privadas, mediante as chamadas parcerias “público-privado”), que configuram as políticas sociais implementadas desde os anos 1980-90 para enfrentar o quadro

da pauperização contemporânea, isto é, da velha “questão social” e suas novas expressões (NETTO, 2012).

Concorda-se com o autor citado que não existe nova “questão social”, mas a velha, constituída de traços precários universais e exprimindo diretamente as transformações em curso no universo do trabalho ajustados na necessidade do novo controle social. Para ser assistido é necessário provar sinais de incapacidade, ser miserável, muito pobre para que a intervenção do Estado seja acionada minimamente. Castelo (2012), observa que o pauperismo que explode neste processo não é atribuído em relação à dinâmica capitalista, mas sim às falhas de mercado e a não dotação de certos ativos pelos pobres. Para Alves (2007, p. 108) “a nova questão social é mero eufemismo para a barbárie social”.

A crise irá agravar a “questão social” em três dimensões essenciais: 1 - com o aprofundando desmedido do mecanismo de expropriação e a retirada de direitos sociais, fazendo com que os trabalhadores dependam ainda mais da venda da sua força de trabalho porque não têm proteção social; 2 - com a expansão do exército “industrial” de reserva em dimensão planetária, cuja reterritorialização planetária se constitui na reterritorialização da luta de classes; 3 - e por fim com o discurso e a prática dominante neoliberal que fazem as políticas sociais perderem os traços universalistas presentes no Estado de “Bem-Estar Social” (LEHER, 2010).

Na primeira dimensão tratada pelo autor, a sua garantia ocorre em função do aprofundamento das expropriações em curso que gesta extensas faixas populares disponíveis para o mercado, uma população livre, despossuída dos meios para assegurar sua sobrevivência.

A expropriação dos já expropriados continua também no nível dos direitos sociais e trabalhistas, (como o trabalho por venda de projetos, a constituição de empregadores de si mesmo, como as “pessoas jurídicas” singulares), se dá também pela quebra da resistência tradicional dos trabalhadores decorrente de sua unificação em grandes espaços pelas desterritorializações e pelas flexibilizações de contrato, precarizações e assemelhados. A extrema variedade das populações expropriadas e disponibilizadas constitui o solo social sobre o qual se implanta a necessidade do mercado da venda da força de trabalho sob qualquer modalidade ou formato (FONTES, 2010).

A segunda dimensão do agravamento da “questão social” referente à expansão do “exército industrial” de reserva é engendrada tanto pelas expropriações como também por causa da transição do fordismo para o padrão industrial toyotista flexível. Ambos avolumam a superpopulação relativa, que passa a ser formada por uma diversidade de sujeitos que em condições de desemprego, subemprego, pobreza ou miséria absoluta passam a ter poucas chances (muito incertas), ou nenhuma, de inserção ou reinserção no mercado de trabalho.

Na terceira dimensão da “questão social”, sublinha-se que é no Estado reconfigurado de conteúdo neoliberal e desprendido dos laços de “Bem-Estar Social” que se tem a readequação das políticas sociais ao mundo do trabalho, com base na rentabilidade, eficiência, terceirização dos serviços públicos e canalização para a iniciativa privada de suas ações além do caráter pontual e descentralizado dessas políticas.

Essas três dimensões da “questão social” são intensificadas e não substituem as velhas formas de pobreza, pelo contrário, agravam-nas. Entre os novos pobres deve-se enfatizar: inserem-se continuamente os novos desempregados. Entram em cena como protagonistas em formas de economia solidária, apoio a economia popular, microcrédito e cooperativas que passam a disputar o sentido do trabalho na cena pública. Precisamente, tendo o desemprego como questão emblemática, a questão social se aprofunda.

A retórica da pobreza constituir-se-á no grande mecanismo de consentimento ampliado que atende à agenda neoliberal, traduzindo-se em ações técnicas focalizadas, de caráter gerencialista e comunitária mitigadora da pobreza. Ivo (2009) afirma que as diversas visões sobre a pobreza, a partir do uso de categorias analíticas genéricas, a exemplo da ideia de “capacitação dos pobres”, dissociadas do sistema teórico original, podem produzir, na prática, efeitos contrários à ação política desses atores. Opera-se, então, um mecanismo de reconversão da ação política, através da deslocamento dos sentidos, gerando suposta convergência entre contrários<sup>52</sup>. Destarte, a autora mostra duas perspectivas sobre as novas políticas sociais. Primeiro

---

<sup>52</sup>A prioridade da pobreza não significará uma percepção unificada dela nas novas políticas sociais. O aparente discurso encobre um dissenso resultante da reconversão da questão social contemporânea, nas contradições das articulações e mediações entre os níveis econômicos, político e jurídico. Ou seja, de como se redefine os laços sociais e de como os diferentes atores diagnosticam a questão social (*ibidem*).

elas se constituem num sistema de ação complexo e de causalidades múltiplas em que atuam vários atores em luta: o Estado em sua diversidade de lógica e aparelhos; os atores em situação de exclusão e os mediadores institucionais e sociais (as agências de solidariedade regulatórias); e segundo, todos estes atores têm percepções diferentes das políticas sociais.

O combate à pobreza aparecerá assim na agenda de todos os países e também nos Latino Americanos, marcadamente após a década de 1990, como um compromisso prioritário. Emerge assim uma gama de políticas direcionadas para demandas específicas mantendo-se intocada a propriedade privada e a apropriação da mais-valia. Por tal viés ideológico de autoemprego e autonomia refuncionaliza-se o trabalho informal, precário para aumentar a extração do excedente e desmobilizar a classe trabalhadora. A estratégia é de incutir a categoria pobre em lugar de trabalhador, incluir o trabalho autônomo em lugar do emprego estável; refuncionalizar o trabalho informal como legado necessário.

As teses neoliberais ao promoverem uma revolução conservadora, consubstanciada na explicação dos problemas sociais pela mão invisível do mercado e seu “sistema natural”, tem levado a interpretação da desigualdade social (e assim da pobreza e do desemprego) como resultado inevitável e aceitável da liberdade social e da iniciativa pessoal.

À vista disso as tendências contemporâneas da política social no mundo e no Brasil se exprimem pela: ação minimalista do Estado na garantia de direitos e no processo de provisão de bens e serviços; na prevalência da focalização ante a universalização; no mecanismo seletivo de acesso dos pobres aos benefícios e direitos e sua culpabilização pela situação de privação e também pelo desemprego. Não menos grave é o processo de mercantilização dos direitos sociais e o fato das formas de gestão destas políticas serem estruturadas por uma dualidade: de um lado atende as necessidades dos trabalhadores empregados e, de outro lado, o Estado e instituições privadas filantrópicas ou até somente privadas fazem atendimentos emergenciais aos desempregados e aos não empregáveis, situados à margem das oportunidades de emprego e do acesso aos benefícios ocupacionais obtidos no mercado de trabalho. Para contornar os persistentes índices de informalidade no trabalho, os governos do mundo inteiro vêm apostando em programas de geração de renda autossustentada, seja sob a forma de empreendimentos individuais,

subsidiados pelo Estado, seja sob a forma de economia solidária ou cooperativada que se amparam na precariedade e desproteção do trabalho (PEREIRA, 2010).

Tais meios nem de longe arranham o problema do desemprego reinante em todos os países. Estas ações dos países centrais no enfrentamento do desemprego se dão, sobretudo, pela redução da jornada de trabalho e com a expansão de trabalhos parciais, enquanto que na periferia, caso do Brasil, isso ocorre pela criação de programas de transferência de renda, apoio à formação profissional e geração de trabalho e renda a partir da capacidade de iniciativa dos próprios trabalhadores (na expansão da informalidade e seu estímulo em diversas modalidades, através da formação de cooperativas, ampliação das redes de economia solidária, expansão do crédito e microcrédito além da ampliação de cursos de qualificação e formação da força de trabalho.

Mészáros (2006) relata que para enfrentar a gama de sofredores das conseqüências do desemprego crônico ou da totalidade mundial da força de trabalho qualificada e não qualificada, as “personificações” deste sistema tentam resolver o problema restringindo ou abolindo os limitados benefícios do Estado do “Bem-Estar”. Nos Estados Unidos e na Grã-Bretanha, tomados como exemplo pelo autor, os desempregados são submetidos aos ditames dos programas de geração de trabalho do governo, se assim quiserem ser contemplados com benefícios sociais. Com tais medidas, os obstáculos enfrentados pelo trabalho são a flexibilidade e a desregulamentação, por sua vez, a resolução ao desemprego não ocorre.

Esta empreitada conduziu o capital mais uma vez para as localidades onde o trabalho excedente, menos custoso e desprotegido, sempre esteve em abundância: a periferia capitalista. Destarte, na América Latina este ideário foi marcado em 1989 pelo “*Consenso de Washington*” impondo um conjunto de medidas estruturais que limitavam a autonomia dos países capitalistas periféricos concedendo as condições necessárias à desregulamentação e liberalização, na garantia da soberania do mercado auto-regulável nas relações econômicas internas e externas.

A disciplina fiscal, as privatizações, a priorização e focalização dos gastos públicos, as novas medidas de propriedade intelectual, a liberalização comercial e financeira e a desregulamentação das leis trabalhistas tentam dar ao capital o fôlego de se livrar da crise. A incorporação de diferentes territórios nestes moldes reforça o caráter geográfico desigual do capitalismo, inserindo parcelas importantes e

potencialmente estratégicas do mundo nas novas relações proletarizadas e subordinadas no ciclo da produção-circulação-distribuição-consumo sob os ditames da financeirização.

A Divisão Internacional do Trabalho passa a não ter as assimetrias bem demarcadas dos mercados de trabalhos definidos em um centro capitalista que explora predominantemente mais-valia relativa e periferia que fornece mais-valia predominantemente absoluta como antes. A crise estrutural equaliza a exploração diferencial do trabalho suprimindo cada vez mais estas diferenças pelo desemprego estrutural totalizante, justamente porque a financeirização subordina a dinâmica econômica a taxas reduzidas de expansão produtiva em sua totalidade.

Pochmann (2001) menciona duas questões importantes sobre isso: primeiro que nos países periféricos e semiperiféricos o intuito de oferecer condições satisfatórias às grandes corporações faz com que eles aceitem todas as diretrizes das instituições multilaterais (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional) e seus programas pra rebaixar os custos do salário e usar o recurso dos Estado para qualificar a “mão-de-obra”, criando contratos especiais que flexibilizam a aumentam a jornada de trabalho. Segundo, a nova DIT tende a polarizar a produção manufatureira nos países periféricos, enquanto que a produção de bens industriais de informação e comunicação sofisticada de serviços se concentra no centro capitalista.

O redirecionamento do controle do trabalho pelas políticas sociais perde a função de combater o desemprego para se canalizar para a empregabilidade, mas o essencial se mantém, a apropriação de mais-valia em novos formatos laborais. A política social então se enquadra nas demandas mercadológicas, em que o capital portador de juros de cunho original puramente negativo (expropriador), define um programa de formação de trabalhadores ajustados de forma social e cívica dentro de um novo formato de assalariamento, sem direitos e absolutamente flexível, com o trabalhador assumindo todos os riscos, ou mesmo disponibilizando crédito para que os desempregados e pobres se insiram, quando apresentem mérito, no circuito mercantil.

Decerto, o rompimento entre política social e política econômica reaparece aí de forma plena, como o mecanismo mais eficiente de defesa do capital (WOOD, 2010). A ilusão desta separação continua se reproduzindo na aparente neutralidade e impessoalidade estatal. Esta separação é um recurso ao fetiche.

De modo consequente, o que se trata de políticas de emprego atualmente possui um significado diferente do Pós-Guerra, pois há a explosão de um conjunto de programas voltados ao mercado de trabalho em determinados segmentos. A denominação atual, nas palavras de Gimenez (2003), é direcionada, grosso modo, por estratégias diversas de garantias mínimas de direitos sociais básicos (como renda via seguro-desemprego, o acesso à educação profissional, a atenção aos grupos com dificuldade de obtenção de emprego/renda). Com a ruptura no tratamento às questões do mundo do trabalho estas políticas devem ser tratadas como políticas liberais de emprego, ou de acordo com a terminologia das instituições multilaterais, políticas voltadas ao mercado de trabalho. É isto que se observará no Brasil após a década de 1990 com a criação do Sistema Público de Emprego.

#### **4.3. O conteúdo das políticas públicas de “emprego”, trabalho e renda no Brasil após a década de 1990**

A conjugação entre reforma do Estado, reestruturação produtiva e apropriação do fundo público redefiniu as políticas sociais em um momento de acirramento da luta de classes no Brasil.

Historicamente a superexploração e a precariedade do trabalho aparecem como condição de inserção dos países dependentes na economia mundial e também do Brasil. A hierarquização dos diferentes territórios imposta pelo modo de produção capitalista, criou padrões distintos e desiguais de acumulação, mas dialeticamente combinados, com a tendência do centro capitalista concentrar a exploração/geração da mais-valia relativa e a periferia, a mais-valia absoluta, geralmente fora dos padrões de formalização e proteção social. Atualmente esta superexploração se aprofunda na América Latina e toda periferia capitalista além de se estender também aos países centrais. A precariedade alcança a totalidade viva do trabalho em suas múltiplas formas objetivas e subjetivas em escala planetária.

Recorda-se que foi Ruy Mauro Marini em *A Dialética da Dependência* de 1973, que abordou a funcionalidade das economias Latino-Americanas à acumulação de capital, primeiro na forma de colônia e depois como países dependentes. Sua interpretação do capitalismo como sistema mundial que gera desenvolvimento e subdesenvolvimento, destacando o papel da superexploração como fundamento da dependência, continua importante. A tese não nega a superexploração nas economias centrais, mas revela que na periferia esta modalidade foi e permanece central na acumulação. A superexploração remete a necessidade do capital de se alimentar de uma forma de exploração que não respeita o preço da força de trabalho (MARINI, 2000).

A superexploração se caracteriza pela queda do preço da força de trabalho abaixo do seu valor por meio de quatro mecanismos: elevação da jornada ou intensidade de trabalho sem remuneração equivalente ao maior desgaste do trabalhador; redução salarial e aumento da qualificação sem remuneração equivalente ao incremento do valor da força de trabalho. Tais mecanismos desenvolvem-se de maneira isolada ou combinada de acordo com as condições de acumulação do capital (MARTINS, 2013).



Essa vulnerabilidade social e estrutural, mas funcional ao capital, deu o tom na formação do mercado de trabalho brasileiro no início do século XX, estruturado pela determinação das relações escravistas e pela concentração da propriedade da terra. A precariedade acompanhou desde o início a transição do trabalho escravo para o assalariado, expressa tanto na prevalência das relações informais, como no crescente aumento da superpopulação relativa sob marcante presença do Estado na sua formação e subjugação. Este misto de características dialéticas na relação entre o “moderno e o atrasado”, tem sido determinante na persistência da heterogeneidade e desigualdade apresentadas nas relações de produção e trabalho brasileiras e nas estratégias de ação do Sistema Público de Emprego do país nos dias atuais.

A construção do mercado de trabalho brasileiro apresenta três grandes momentos de particularidades que marcam sua trajetória histórica, conforme a delimitação proposta por Pochmann (2008). O primeiro vai da abolição da escravatura em 1888 até a Revolução de 1930 (caracterizado pela concentração da força de trabalho assalariada no campo, pois a economia ancorava-se na exportação de produtos primários), além disso, os mercados regionais de trabalho tinham como traço a abundância de força-de-trabalho (justamente porque a transição para o trabalho livre não se deu pela imediata incorporação da população negra, tendo sido utilizada a imigração como estratégia). O segundo momento, ocorre após 1930 até o último governo militar em 1980, quando o assalariamento tornou-se predominante como uso da força de trabalho via consolidação da industrialização. Continuou como atributo nesta fase a formação de um grande excedente de força de trabalho (excluída dos benefícios do crescimento econômico), estimulada pela imigração interna campo-cidade, baixos salários e grande quantidade de trabalhadores autônomos.

Primeiramente, é preciso considerar neste segundo recorte temporal, que no Brasil a criação do Sistema Público de Emprego não se deu no mesmo contexto das economias de capitalismo avançado durante o Pós-Guerra. Aqui as políticas pontuais de proteção ao trabalhador começam a ser implantadas em 1960, momento em que o crescimento populacional, a migração rural e a ampliação dos grandes centros urbanos provocaram uma expansão significativa da força de trabalho disponível nas cidades. As taxas de crescimento econômico do período possibilitaram a incorporação de parcela da População Economicamente Ativa (PEA) ao mercado formal de trabalho, sobretudo no setor industrial e nos aparelhos de Estado. Para Cardoso Jr.

*et al* (2006) com este surto de crescimento interpretava-se que a melhoria das condições de vida da população seria consequência direta do crescimento econômico. O desemprego existente era entendido como uma imperfeição decorrente do baixo nível de desenvolvimento econômico que marcava o país. O predomínio dessa concepção parece explicar a quase ausência de programas públicos de emprego e renda no decorrer dos anos 1960 e 1970.

Por conseguinte, a criação de um Sistema Público de Emprego, como desdobramento no Estado de “Bem-Estar Social” articulado com a expansão do fordismo-taylorismo não ocorre na realidade brasileira no mesmo formato e tempo dos países do centro do capitalismo, mas somente após a década de 1990.

Santos (2012) esclarece que apesar dos desdobramentos da crise do fordismo e da regulação keynesiana ser um marco em nível mundial, as consequências do esgotamento do fordismo no Brasil precisam de considerações. O fordismo brasileiro tinha semelhanças com o fordismo clássico no que tange ao parque industrial (por via do aumento das indústrias pertencentes ao setor metal-mecânico como maquinaria e bens de consumo duráveis), mas no que se refere aos demais parâmetros, isso não ocorria, uma vez que no nosso país, o regime de trabalho sempre apresentou baixa proteção social e elevados índices de rotatividade, sustentados em uma flexibilidade e precariedade estruturais do mercado de trabalho.

Com a Ditadura Militar e o arrocho salarial os padrões de consumo foram restritos tendo em conta a desigualdade social assentada na concentração da renda, fortalecida pela modernização conservadora e sob forte intervenção estatal. Segundo, a ampliação das funções do Estado com vistas à expansão de capital e intervenção direta na economia, ao contrário dos países do capitalismo central, deixou de cumprir aqui as questões de caráter social, tendo efeitos compensatórios ou distributivos, o que revelou uma postura cunhada no mérito e distante da universalidade. Não houve significativa participação da democracia nas relações sociais, no que se refere a poder de negociação sindical, a estabilidade do emprego, e ao consumo em massa ou proteção social.

A crise do fordismo-taylorismo na década de 1970 teve rebatimentos para a realidade brasileira nas décadas posteriores (1980/90), justamente em virtude da prematura democracia e da redemocratização vivenciadas no país. Os governos autoritários foram impeditivos na formação de um sistema de proteção social

identificado nos países centrais. Assim sendo, nas últimas três décadas tivemos retrocessos necessariamente impostos (aos direitos do trabalho, seguridade e proteção social a geração de empregos de qualidade) para permitir a redução de custos e valorização de capital. Terceiro, o avanço da universalização dos direitos sociais só foi possível com a redemocratização do país e a criação da Constituição Federal Cidadã em 1988, enquanto que nas economias centrais isso foi alcançado no auge da vigência do fordismo no Pós-Guerra.

Dentre os direitos constitucionais<sup>53</sup> destacam-se: salário mínimo; irredutibilidade do salário; piso salarial proporcional a modalidade de trabalho; décimo terceiro salário; salário noturno superior ao diurno; salário família; adicionais de insalubridade e periculosidade; duração semanal da jornada e trabalho; repouso semanal remunerado; férias remuneradas; licença maternidade (com prazo ampliado para 120 dias); liberdade de organização sindical; estabilidade do trabalhador envolvido com a representação sindical; estabilidade do trabalhador que tenha sofrido doenças e/ou acidentes; aviso-prévio remunerado; Seguro-desemprego; Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS); participação de lucros desvinculada da remuneração; igualdade entre trabalhadores rurais e urbanos e proibição do trabalho infantil.

De forma semelhante a Constituição fez com fez com os direitos sociais na área da previdência, saúde, a assistência e a educação, se tornassem direitos fundamentais. Mesmo fortalecendo a proteção aos trabalhadores desocupados (políticas de seguro-desemprego, de qualificação profissional, de intermediação de trabalho e de concessão de crédito para trabalhadores que se auto-ocupassem), não houve os necessários avanços nos direitos coletivos, visto que, manteve-se o sistema anterior de organização laboral (em sindicatos, federações, confederações etc.), assim como do sistema de prevenção/resolução de conflito laboral com a inspeção e a Justiça do Trabalho (CAMPOS, 2015).

Não havia aí uma preocupação em criar políticas passivas para atender aos desempregados, mas marcos regulatórios para o trabalhador formal. Medidas que não

---

<sup>53</sup> Férias remuneradas, com acréscimo de um terço do valor; adicional de trabalho extraordinário, com acréscimo mínimo de 50%; a duração semanal da jornada de trabalho, com máximo de 44 horas; aviso-prévio, proporcional ao tempo do contrato, mínimo de trinta dias; A multa incidente sobre o FGTS, que passou para 40% do valor acumulado; a estabilidade da trabalhadora gestante; proteção contra diversos riscos do trabalho (doenças e acidentes).

atendiam um mercado de trabalho caracterizado pela desproteção. O seguro-desemprego, criado em 1986, rompeu com a tradição de inexistência de políticas públicas de mercado de trabalho, entendidas como um conjunto de estratégias, coordenadas e geridas a partir do setor público e que envolvem tanto a proteção do desemprego como a reinserção no mundo do trabalho (CACCIAMALI *et al.*, 1995).

Apesar desta iniciativa, o mais importante foi a criação do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que dotado de amparo constitucional, possibilitou a construção de um Sistema Público de Emprego e Renda, assegurando um fluxo contínuo de recursos para a consolidação e ampliação de programas com esse objetivo. Foi um avanço democrático porque garantiria a subsistência e adimplência do trabalhador beneficiado, e porque sua execução foi concebida por meio de gestão tripartite, através da participação da representação dos trabalhadores e dos empresários nos processos decisórios em relação ao financiamento.

A universalização tardia de direitos pode ser notada através da Seguridade Social implementadas em 1988, pois a proteção social passou a ser responsabilidade do Estado e “desvinculou-se, parcialmente, do formato contratual/contributivo que caracteriza a previdência, para assumir o escopo mais amplo, incluindo, a saúde, como política universal, e a assistência aos segurados pobres e não segurados” (PEREIRA, 1998). Assim, ao definir um sistema social formado pela previdência, saúde e assistência social, a nova Constituição Federal acenou com a promessa de cidadania para uma maioria que esteve fora do mercado de trabalho e, portanto, sem proteção social. Posteriormente, a saída de regimes autoritários por mais de uma década e a transição para o neoliberalismo veio dificultar o atendimento destes direitos tardiamente concedidos. Consequentemente a desestruturação do mercado de trabalho nas últimas décadas tem sido bastante veloz e as parcas conquistas trabalhistas, muito restritas, estão sendo dissolvidas, concomitante a superexploração do trabalho num contexto de forte desemprego (SANTOS, 2012).

Ainda nesta segunda fase de formação do mercado de trabalho<sup>54</sup>, ressalta-se que os programas estruturantes se deram após a década de 1960 e envolviam o

---

<sup>54</sup> Ainda dentro da segunda fase de formação do mercado de trabalho brasileiro deve-se enfatizar que o modelo “desenvolvimentista” dos anos 1950 e “o milagre brasileiro”, impulsionados pelo desenvolvimento da indústria foram obtidos à base de endividamento exterior e a um padrão de concorrência restrita, voltado a um mercado interno em crescimento, relativamente fechado e protegido no que se refere a produção de bens de consumo duráveis e não duráveis e ao setor de informática (automóveis, eletrodomésticos e computadores).

Fundo de Garantia por tempo de Serviço (FGTS), Programa de Integração Social (PIS), Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PASEP). Estes não podem ser tomados como partes de um Sistema Público de Emprego, porque não atuavam na reincorporação do trabalhador ao emprego. Somente em 1975, com a criação do Sistema Nacional de Emprego (SINE), em atendimento as determinações da Convenção nº 88 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), objetivava-se o provimento de serviços estabelecidos posteriormente através da intermediação de mão-de-obra, orientação profissional, qualificação profissional e geração de informações sobre o mercado de trabalho, momento que começa a ser idealizado um formato de políticas de emprego que integra serviços de recolocação e proteção ao desempregado.

A condução econômica deste processo se deu com peso da financeirização impactando no Brasil no início dos anos 1980 como desdobramento da crise mundial de 1970, quando nota-se um crescimento do desemprego, uma estagnação do emprego formal e o alargamento das ocupações informais como fonte de absorção da força de trabalho. A crise da dívida e a falência das finanças públicas minaram a capacidade de investimento do Estado e, portanto, de promoção do crescimento. Tais transformações aconteceram sem que o país contasse com instrumentos consolidados de proteção aos desempregados.

Leite (2011) observa que mesmo que a década de 1980 seja batizada de perda em virtude do comportamento negativo do PIB, da debilidade apresentada pelo setor industrial e da queda na taxa de investimentos, a taxa desemprego foi baixa (de 3,5% a 5%) se considerado o crescimento do PIB baixo de 1,5% a.a. Isto se deu em função do aumento do setor terciário: comércio, serviços e administração pública. Na década de 1990 mesmo com a recuperação do PIB o ritmo de geração de empregos baixou e as taxas de desemprego permaneceram baixas, graças ao peso que a informalidade passou a ter como meio de ingresso no universo do trabalho.

O Brasil mesmo sendo capaz de apresentar taxas consideráveis de crescimento econômico e gerar mais empregos que muitos países durante o Pós-Guerra, não apresentou correspondência com a distribuição de renda. Mattoso (2000) observa o contrário: a industrialização e urbanização mantiveram uma herança inigualável, uma considerável estrutura industrial e um mercado de trabalho urbano integrado, mas com baixíssimos salários; elevado grau de pobreza e altíssima

concentração de renda. Todos estes fatores foram engendrados pela sólida aliança entre os novos ricos da industrialização do campo e da cidade e os velhos ricos da grande propriedade fundiária.

A herança social do escravismo e a ausência da reforma agrária sustentam isto, uma vez que a modernização agrícola reproduziu a pobreza por meio dos baixos salários e expropriação dos trabalhadores do campo, que encontraram espaços nos centros urbanos mesmo diante de uma acirrada concorrência por trabalho. O aborto do processo de organização trabalhista pela Ditadura se deu em aliança com os mesmos setores que inviabilizaram a reforma agrária, o que propiciou a construção tardia de políticas sociais. Por fim, o salário mínimo tem sofrido sucessivos rebaixamentos desde a década de 1960 promovendo uma grande diversificação salarial, mantendo-se desta forma nos dias atuais (*ibidem*).

A consequência disto é explicada pela incorporação das economias periféricas, ao processo de reprodução ampliada do capital que veio a se estabelecer quando os países da periferia atraíram investimentos produtivos. Os Estados nacionais continuaram protagonistas do desenvolvimento econômico, mas integrando as bases produtivas nacionais aos oligopólios internacionais via crédito externo para sua expansão. Na década de 1980 a crise da dívida externa, como produto da crise mundial, obrigou tais países a exportarem capitais para o pagamento dos juros e dos empréstimos recebidos.

Chesnais (2005) nos chama atenção neste ponto para o fato da reciclagem de petrodólares a partir de 1976, tomar a forma de empréstimos e de abertura de linha de créditos dos bancos internacionais aos governos da América Latina, quando a partir de então o mecanismo da dívida pública passa a alimentar a acumulação financeira e todas as políticas de ajuste estrutural e do processo de desindustrialização que serão definidas a partir de então.

Estas mudanças ocorreram em um período que Pochmann<sup>55</sup> (2008) vai classificar como a terceira fase de formação do mercado brasileiro, estabelecido após o esgotamento do projeto de industrialização nacional em 1981 e intensificando após 1990, situação em que ocorre um processo de desestruturação do mercado de trabalho em virtude da ampliação das importações e da desnacionalização do parque

---

<sup>55</sup> A leitura do autor é importante, mesmo que sua análise foque no emprego, mais que no trabalho enquanto condição ontológica.

produtivo. O setor privado passou a adotar novas práticas de gestão da força de trabalho por meio da terceirização, redução de hierarquias ocupacionais, gestão participativa, dentre outros, além de um processo de concentração da renda no país.

Nesta década a reestruturação produtiva desenvolve-se intensamente no Brasil pondo em prática a lógica da acumulação flexível (via *just-in-time*, *kanban*, Circuitos da Qualidade Total, *lean production*) em consonância com a descentralização produtiva, na qual indústrias tradicionais imprimiram mudanças geográficas na busca da localização da força de trabalho de baixa remuneração e incentivos fiscais do Estado.

Estas modificações, articuladas e intensificadas pelas definições do *Consenso de Washington*, estimularam ondas de terceirização e nova gestão da força de trabalho apresentando elementos de continuidade e descontinuidades em relação as fases anteriores: mescla de fordismo e toyotismo, enxugamento da força de trabalho associado a mutações técnicas e organizacionais, flexibilização e desregulamentação dos direitos sociais. Os capitais nacionais e transnacionais ainda se beneficiaram e se beneficiam da força de trabalho “qualificada e polivalente” que recebe salários bem inferiores aos praticados nas economias centrais (ANTUNES, 2006).

Com tais condições nenhum setor ficou imune ao desemprego estrutural, e este se apresenta na visão de Pochmann (2008) a partir de três manifestações distintas no Brasil: o *desemprego repetitivo*, concentrado no segmento juvenil, relacionados a dificuldade de transição do sistema escolar para o mercado de trabalho; o *desemprego de conversão* que engloba a população entre 25 a 45 anos, que mesmo com maior escolaridade se vê a mercê da desocupação de forma recorrente; o *desemprego de exclusão* associado ao perfil das pessoas de 40 anos ou mais, que após interrompido o contrato tem dificuldade de ingressar no mercado de trabalho.

Em nível macroeconômico a quantidade e a composição do desemprego resulta tanto do ritmo e forma da expansão da economia nacional como da sua inserção mundial. Como no país a base primário-exportadora tem peso em qualquer situação recorrente ao ritmo de crescimento econômico, lento ou não, a intensificação e permanência desta atividade demanda trabalhadores com baixas remunerações e trabalhos precários. Em termos microeconômicos, o desemprego associa-se a forma de organização das empresas, em que prevalece a competição e terceirização da força de trabalho em detrimento do regime de organização cooperativa e funcional. E

por fim, a baixa escolaridade que implica um baixo aproveitamento das atividades produtivas no país, por meio da nítida separação entre conhecimento e produção, fruto do desajuste entre esfera econômica e educacional (*ibidem*).

A reestruturação produtiva no país tem combinado o “fordismo de caráter periférico” com o toyotismo em curso para uma sintonia necessária com a flexibilidade, informalidade, terceirização, rotatividade, baixa proteção, grande superpopulação relativa, instabilidade e baixos salários, que já faziam parte da agenda histórica do mercado de trabalho no Brasil. Para isso, a redefinição do papel do Estado no desmonte dos frágeis direitos sociais darão as prerrogativas de intervenção no mundo do trabalho nas últimas décadas.

Os imperativos da acumulação financeira no país implicaram uma redução do papel do Estado de forma drástica, somadas a frágil proteção do trabalho e a abertura da economia para a liberdade de funcionamento do mercado. A atuação do Estado passou a ser enquadrada como se fosse um negócio, passando distante da preservação do emprego, renda e proteção social. O propósito tem sido o ataque especulativo à moeda, o aumento da importância dos títulos da dívida pública e as privatizações generalizadas. O pico de tais medidas aparece nos governos neoliberais de Collor, e especialmente a partir de FHC, chegando no governo Lula, por via da reforma da previdência, abandono da busca do “pleno emprego” e na criação de um “estado permanente de crise” em que o movimento de centralização do capital atingiu um grau inédito na história capitalista dominando setores industriais e de serviços (PAULANI, 2008).

A valorização financeira e as diferentes modalidades de externalização da produção tem permitido que os grandes grupos de capital passem a dividir os riscos da economia com trabalhadores autônomos, na contratação por projetos, com os consumidores via customização e também com o pequeno capital. Desde 1990 estes grupos buscam se livrar dos investimentos de longa duração, resultando numa perversidade da posição do Brasil na DIT, em que o Estado suprime direitos trabalhistas, desregulamenta e flexibiliza os mercados de trabalho garantindo possibilidades de extração de mais-valia no formato relativo e sobretudo absoluto. Desde então verifica-se a continuidade da queda da qualidade dos postos de trabalho no país e a redução acentuada do setor industrial na geração de empregos. Para a efetivação disso tudo foi necessário controlar os gastos do Estado reduzindo seu



tamanho. Desde o governo Collor a trajetória econômica nacional segue este rumo, sendo que no governo de Itamar foram tomadas as primeiras medidas para a garantia da abertura do mercado brasileiro de títulos públicos e privados e com a securitização da dívida (*ibidem*).

Em consequência a ação reguladora do Estado se retraiu pulverizando os meios de atendimento às necessidades sociais dos trabalhadores entre organizações privadas mercantis e não mercantis, bem como limitando sua responsabilidade social à segurança pública, à fiscalidade e ao atendimento, por meio da assistência social e das políticas de inserção, daqueles absolutamente impossibilitados de sobreviver. Para assegurar esta realidade o Estado passou por mudanças, intituladas de “contra-reforma”, formadoras de cultura e sociabilidade no atendimento das necessidades sociais, sem romper com a lógica do lucro. Tal reforma tratou de transformar o cidadão sujeito de direitos num consumidor; os trabalhadores em empreendedores e os desempregados em independentes, mas sem garantia de atendimento, da assistência social.

Na diminuição das funções do Estado está o desmonte do estatuto social dos sistemas de seguridade, a ineficiência no combate mínimo ao desemprego. Na desregulamentação está a destruição dos direitos do trabalho que passam a ser canalizados para a perspectiva individualizada e empreendedora ampliando a concorrência e os ideais do mercado.

Para tanto, rompe-se com qualquer amarra burocrática dando flexibilidade para que, por exemplo, o Estado crie políticas sociais não ficando unicamente responsável pela sua execução, mas delegue-a também à iniciativa privada, às ONGs, possibilitando a participação mais ativa de setores da sociedade civil, ou mesmo crie, mas não execute de forma central uma política pública, como é o caso do PROGER-Urbano, que dentro das políticas do sistema público de emprego brasileiro criado após 1995, terá como principal agentes executores os Bancos públicos, como veremos adiante.

Uma das mais conhecidas discussões a respeito da reforma do Estado no Brasil foi feita por Bresser (1997) com base em quatro processos básicos delineados a partir de 1990. Mesmo que o autor interprete tal transformação estatal como uma crise de governança, fiscal e administrativa e não como necessidade imposta pela crise do capital, ele apresenta elementos que devem ser avaliados: o primeiro

corresponde a redução do tamanho do Estado pela diminuição de suas funções (através da privatização, terceirização e publicização<sup>56</sup>); o segundo é a redução do sua interferência no âmbito do estritamente necessário por meio de programas de desregulação transformando-o em promotor da capacidade de competição; o terceiro é o aumento da governança devolvendo autonomia financeira ao Estado, da reforma administrativa que condiciona um viés gerencial e não-burocrático e a separação dentro do Estado entre a formulação de políticas públicas e sua execução e por último a ampliação da governabilidade por meio de instituições políticas que tornem mais democráticos os governos aperfeiçoando a democracia representativa.

Para o autor a reforma produziria um Estado mais eficiente que atende ao cidadão, menos voltado para a proteção e mais para a competição, menos burocrático, um Estado Social-Liberal, mas que não deixa de ser democrático.

Esta reforma do Estado implantou expressivas medidas e leis flexibilizadoras que tem garantido institucionalmente a precariedade do trabalho, entre estas: a contratação de trabalhadores via cooperativa, legitimando, assim, perda de vínculos trabalhistas; o “contrato provisório”; o trabalho voluntário (não remunerado) nas empresas; Medida Provisória 1.952-18/99 que instituiu o contrato por tempo parcial, com salário por hora proporcional à jornada. Na mesma década, flexibilizou-se juridicamente a possibilidade do trabalho aos domingos no comércio e instituiu-se o sistema de banco de horas (Lei n. 9.601/1998) para facilitar a extensão da jornada de trabalho, evitando a gratificação adicional por horas extras trabalhadas.

A obra de Bresser Pereira ajudou a legitimar a política econômica do governo de FHC. Sua proposta de reforma gerencial do Estado foi explicada como resultante da crise do Estado (fiscal, burocrática e de regulação) e como sendo produto da democratização porque os cidadãos exigiam mais transparência, direitos, eficiência do Estado e menos privilégios. Esta interpretação mostra-se equivocada porque Bresser ignora os trabalhadores na sua leitura, quando não problematiza os conceitos de interesse público e serviço público, e também quando não relaciona a reforma gerencial como uma demanda da globalização em curso (F. OLIVEIRA, 2008).

No âmbito das políticas públicas sociais, a adesão ao ajuste Neoliberal torna as ações do Estado ultrafocalizadas justamente em um momento em que os problemas se intensificam em sua totalidade. Ainda que fosse recente, a Constituição

---

<sup>56</sup>Transferência para o setor público não-estatal de serviços sociais e científicos prestados pelo Estado.

Federal havia estabelecido o trabalho como um direito inalienável a ser garantido pelo Estado junto com todas as políticas sociais, mas tal direito fora colocado no momento em que a financeirização cria uma ruptura entre crescimento econômico e geração de emprego.

Este ajuste tem colocado em confrontação direta os diretos trabalhistas, estando associado às novas formatações do Estado Nacional na garantia de acumulação do capital e nas estratégias assumidas no enfrentamento dos problemas concernentes ao desemprego (que passa a atingir todas as classes de trabalhadores) e do aumento da pobreza. As privatizações e desregulamentações focadas nas relações trabalhistas fazem parte das diretrizes da redução do Estado no mundo produtivo e na proteção social. O aumento sem precedentes do excedente da força de trabalho, traço essencial do mundo do trabalho brasileiro, tem se originado tanto desta redução da participação estatal nos empregos, como da convergência com o modelo da produção enxuta de elevada composição orgânica do capital, em curso nas últimas décadas.

O perfil da política social configurada no país com estas condições é classificado por Pereira (2012) como: de extrema ultra-direita, pois são comandadas pela lógica neoliberal; monetarizada, visto que se ampara na meritocracia do pobre, não concretiza direitos sociais, e aposta no perfil dos pobres como consumidores; transfere renda, mas não garante direitos sociais como educação e emprego de qualidade; estimula a laborização precária, pois nem todos são inseridos no mercado formal de trabalho; descidanizada, pois o bem-estar é buscado por cada trabalhador. A preocupação central do Estado é de encontrar soluções rápidas e menos onerosas para liberar os pobres da proteção social pública.

Com as desigualdades históricas da sociedade brasileira vieram juntar-se àquelas advindas da reestruturação produtiva e da globalização, reformatando o mercado, funcionalizando a relação Estado-capital, transformando as políticas sociais em antipolíticas de funcionalização da pobreza, erigindo em norma o que antes dela se afastava, pontuando um esforço teórico que transitou da busca da normatividade para a racionalização da exceção. Não é a ausência de crescimento econômico que explica a profunda desigualdade do país, mas especialmente sua combinação com o passado escravista e com a coerção estatal. O estatuto da força de trabalho rebaixado para tutela estatal produziu a extorsão da “*plus-valia*” mais avantajada e uma

distribuição da renda que se iguala à dos mais pobres países da África (F. OLIVEIRA, 2003).

A progressão da relação salarial foi cortada no começo dos anos 1980 pela combinação da reestruturação produtiva com a globalização, isto forneceu as bases para um enorme avanço da produtividade do trabalho e jogou para as calendas a possibilidade e/ou necessidade da relação formal de trabalho. O que se chamou no passado de “informalidade” tornou-se a regra. Pede-se ao trabalhador formal os atributos do “informal”: flexibilidade, polivalência, iniciativa. Tais atributos encontram-se nos camelôs dos centros de nossas cidades e em uma gama de novas modalidades de trabalho que surgem (*ibidem*). Aparece aí o elemento primordial da exceção: o mercado de trabalho foi necessariamente e funcionalmente virado pelo avesso.

Além disso, a acirrada disputa pelo fundo público tornou-se elemento chave da acumulação financeira nas economias mais frágeis. Em função da instabilidade das crises do capital o fundo público tem sido usado no socorro das instituições financeiras. Esta apropriação privada do dinheiro público ainda que seja alimentada pelos impostos pagos pelos cidadãos, implica em limitação de gastos com a política social, especialmente com as instituições de seguridade social. Esta privatização permite ao mercado lucrar com recuo da cobertura social estatal.

É no mercado que deve ser adquirida, por exemplo, a aposentadoria e o seguro saúde. Como chama atenção Salvador,

Com a financeirização da riqueza, os mercados financeiros passam a disputar cada vez mais recursos do fundo público, pressionando pelo aumento das despesas financeiras do orçamento estatal, o que passa pela remuneração dos títulos públicos emitidos pelas autoridades monetárias e negociados no mercado financeiro, os quais se constituem importante fonte de rendimentos para os investidores institucionais. Com isso, ocorre um aumento da transferência de recursos do orçamento público para o pagamento de juros da dívida pública, que é o combustível alimentador dos rendimentos dos rentistas. Nesse bojo, também se encontram generosos incentivos fiscais e isenção de tributos para o mercado financeiro à custa do fundo público (SALVADOR, 2010, p.2).

O fundo público<sup>57</sup> envolve toda capacidade de mobilização dos recursos que o Estado tem para intervir na economia, além do próprio orçamento, as empresas estatais, a política monetária comandada pelo Banco Central para socorrer as instituições financeiras. Uma das principais formas de extração deste fundo são os impostos, contribuições e taxas, da mais-valia socialmente produzida, da parte do trabalho que se transformou em lucro.

Com o agravamento da crise o fundo público é então chamado para socialização dos prejuízos. Uma definição para o fundo público no Brasil, particularmente para orçamento público pode ser feita em uma única frase: “o orçamento é financiado pelos pobres via impostos sobre o salário e por meio de tributos indiretos, sendo apropriado pelos mais ricos, via transferência de recursos para o mercado financeiro e acumulação de capital” (SALVADOR, 2012, p. 10).

Behring (2009) vai dizer que a política social é hoje redirecionada porque tem havido uma diminuição do fundo público em sintonia com a acumulação capitalista, o que reduz sua locação e impacto junto às demandas do trabalho, criando desse modo desproteção e barbarização da vida social. Tudo isso se ancora no princípio de que este é um mundo onde não há emprego para todos e também se associa perda de direitos e criminalização da pobreza. O que se tem atualmente são políticas seletivas e focalizadas para a “horda” num processo de assistencialização das políticas sociais.

A disputa no mercado financeiro pelo fundo público tem implicado de um lado em um impedimento à expansão dos direitos sociais, e de outro, na ampliação da fragilidade dos trabalhadores. Estabelece-se assim um novo formato social para relações de trabalho, configurado em um disciplinamento do exército da força de trabalho (de frágil identidade operária), em que o Estado estimula trabalhadores desprovidos de garantias por meio de políticas públicas, intensificando o crescimento da precariedade e desigualdade em vez de enfrentá-las para atender as demandas sociais.

Fontes (2010) demarca que as lutas sociais com peso de ONGS (Organizações Não-Governamentais), Centrais Sindicais e o Partido dos Trabalhadores, que foram fortalecidos com a redemocratização, protagonizariam após a década de 1990 uma conversão mercantil da militância junto aos movimentos populares, quando a

---

<sup>57</sup> Não pode ser confundido com os fundos especiais previstos no Artigo 71 da lei 4.320 de 17 de março de 1964 e no Artigo 164 da CF (SALVADOR, 2010).

democracia passa a ser limitada pelas estratégias do capital, implicando em modificações da própria base organizativa da classe trabalhadora, em parte desmantelada e então reconfigurada. O Partido dos Trabalhadores deslocava-se de uma atuação contra-hegemônica para se encaixar a um novo perfil político em que fosse possível um capitalismo renovado. As entidades populares e as lutas voltadas para a organização dos trabalhadores (em prol de igualdade substantiva e na superação do controle patronal sobre o Estado brasileiro) tiveram de defrontar-se com fortes oposições externas – renovadas organizações patronais e a manutenção da repressão social seletiva – e internas, oriundas do próprio campo popular. A filantropia favoreceu a segmentação do campo popular,

Desde os primórdios da década de 1990 esse processo influiu em direção a uma cidadania da urgência e da miséria, convertendo as organizações populares em instâncias de “inclusão cidadã” sob intensa atuação governamental e crescente direção empresarial. Consolidava-se uma subalternização direta da força de trabalho, mediada, porém, por entidades associativas empresariais, que procurava conservar nominalmente os elementos anteriores, doravante subordinados à dinâmica da reprodução da vida social sob o capital-imperialismo (FONTES, 2010, p.257).

A intensa crise social na qual foram lançados os trabalhadores aplainou o terreno para a expansão das relações sociais capital imperialistas na sociabilidade corrente da vida social brasileira – expropriações massivas, primárias e secundárias, ao lado de uma concentração de capitais de novo porte, sob o predomínio monetário – implicaram numa impactante reconfiguração da classe trabalhadora. Isto pode ser observado através do crescimento de variadas formas de convencimento (produção de consenso) no Brasil, expandindo a sociedade civil, ao lado da manutenção e crescimento da coerção (criminalização das resistências e das organizações contra-hegemônicas), correspondendo à internalização do capital-imperialismo na própria estruturação da vida social (*ibidem*).

Estavam postas as condições para as formas de acumulação no perfil contemporâneo: sindicatos controlados e fragilizados, desmonte do serviço público, privatizações, acumulação financeira sustentada no fundo público em articulação com a subserviência neoliberal e suas instituições, que passavam a se fortalecer via flexibilização e desregulamentação. O funcionamento da lógica capital-imperialista mantinha-se na manutenção das expropriações de ordem primária e sobretudo

secundárias para subjugar uma população disponível no mercado: os trabalhadores devem gerir sua força de trabalho oferecendo-a pelo menor custo.

O crescimento do voluntariado, de ONGs, de trabalhadores por conta própria expressa a possibilidade em escala ainda mais elevada da extração de mais-valor via laborização precária.

Neste momento primeiro da avalanche neoliberal brasileira, o ataque se apresentada no “recuo” do Estado na relação capital x trabalho (na verdade na abertura da desproteção do trabalho), para assim ser possível retomar a geração de “empregos”. O caminho se deu pela flexibilização das relações de trabalho e na valorização da qualificação da força de trabalho como horizonte à empregabilidade. Na concorrência dos trabalhadores por vagas passavam a ser requisitos primordiais novas competências e habilidades.

Exorcizando tudo que é público estatal, privatizando, o ataque ao trabalho teria livre caminho via terceirização do setor privado, iniciando o avanço do negociado sobre o legislado. O desemprego passou a caminhar ao lado da intensificação da rotatividade da força de trabalho, estimulando a concorrência entre os trabalhadores dentro e fora do mercado de trabalho. Como entrou em curso o desmantelamento dos direitos associados com as relações contratuais de trabalho (favorecido pela corrosão e fragilidade das organizações sindicais e do desmonte do setor público com as demissões e privatizações), estavam dadas as condições de modificação acelerada do perfil da classe trabalhadora no Brasil.

Diante da natureza fiscal e financeira, o discurso neoconservador neoliberal tratou de corroer os sistemas de proteção social para equilibrar as contas públicas. No enfrentamento das questões sociais, originam-se políticas sociais de última geração, para enquadrar as diversas experiências recentes que se distanciam das postas em prática dos sistemas de proteção social do Estado de “Bem-Estar Social”. No plano do gasto, ocorre a redução dos recursos públicos destinados aos gastos sociais. No plano da produção, novas modalidades de trabalho trazidas pela reestruturação produtiva. No plano dos valores a substituição da ética pela eficiência (AZEREDO, 1998).

No ataque ao trabalho em suas múltiplas expressões o Estado como base material do capital continuou garantindo a separação dos trabalhadores dos meios de produção, a desobstrução dos canais de produção e realização da mais-valia, e claro,

toda a institucionalidade da exploração. Por isso que o núcleo básico das políticas públicas de caráter social, a partir da criação de um sistema público de emprego será focado sobretudo no trabalho precário multifacetado. No necessário desmonte das funções sociais estatais seguem o desemprego estrutural, a financeirização e focalização das políticas públicas em um momento de tendências delicadas e preocupantes do mercado de trabalho brasileiro, que iniciadas na década de 1990 se agravam nos dias atuais.

A desregulamentação do processo de trabalho se intensificou com o advento da terceirização fazendo ser comum irregularidades nos contratos de trabalho e ampla liberdade de ação às empresas. Mudanças na legislação trabalhista promoveram maior autonomia para os empregadores na contratação e definição da jornada e remuneração de trabalho, com ampliação das possibilidades de contrato temporário, indexação dos salários, criação do contrato por tempo determinado e com a utilização de falsas cooperativas de mão de obra terceirizada.

Isso se apresenta concomitante ao crescimento da PEA aumentado a concorrência por vagas. Além do problema de incorporação de força de trabalho ao mercado de trabalho, verificou-se a expulsão de um contingente de trabalhadores do mercado formal em virtude do processo recessivo vivenciado no país. Isso implicou mudanças no reino da política social direcionada ao trabalho.

O retrato do Brasil após a década de 1990 passaria a determinar traços centrais do mercado de trabalho contemporâneo como a persistente associação do desemprego estrutural, com o assalariamento ilegal e o “contra-propismo”, expulsão dos trabalhadores do campo, desindustrialização, terciarização e terceirização. A produção destrutiva e sua necessidade histórica de produzir uma população superlativa e abundante se apresenta como principal problema social.

Porém, a interpretação da ideologia neoliberal que sustenta as intervenções no universo do trabalho no país, parte da premissa que a questão do emprego não está associada às questões estruturais do capitalismo, mas à insuficiente formação profissional dos indivíduos, fazendo-os acreditar que o fato de estarem desempregados, ou não saberem engendrar formas alternativas de obtenção de renda, diz respeito à falta de competência, habilidade ou formação. Esse entendimento despolitizou a questão das mudanças no mundo do trabalho transformando-a em questão pessoal.



Explica Ramos (2003) que a interpretação para a realidade brasileira partiu da hipótese de que as consequências do desemprego resultavam da produtividade do trabalho, dos altos custos do trabalho informal que inibiam as contratações reguladas pela CLT e da necessidade de qualificação dos trabalhadores no âmbito do novo paradigma produtivo. O diagnóstico levava ao entendimento que muitos desempregados não eram empregáveis, e que os problemas do desemprego não estavam na macroeconomia, mas sim no mercado de trabalho. Isso requeria a implantação no país do amplo sistema de formação profissional, intermediação de mão-de-obra, além de iniciativas do Ministério do Trabalho sustentadas no âmbito do sistema “S”<sup>58</sup>.

O Estado após incorporar o conteúdo Neoliberal passou a atuar e controlar o mundo do trabalho através da construção de um Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda (SPETR) por via de meios jurídicos e institucionais, redefinindo os conteúdos das políticas sociais antes resumidas ao Seguro-desemprego.

De acordo com Cardoso Jr., Gonzalez e Matos (2013) atender aos problemas no mercado de trabalho nacional se daria combatendo os efeitos do desemprego (com transferências monetárias via seguro-desemprego); requalificando a mão-de-obra e reinserindo-a por meios de programas de qualificação profissional e intermediação de mão-de-obra e estímulo à geração de novos postos de trabalho por meio da concessão de crédito facilitado a empresas e trabalhadores que busquem algum tipo de auto-ocupação, ocupação associada ou cooperativada. Os programas se diferenciam em relação a atuação, objetivos e grau institucional, mas a grosso modo, cobre um sistema integrado de emprego trabalho e renda, formado por um conjunto de ações e programas colocados no quadro 01 da página seguinte.

A população expropriada de múltiplas formas, colocada de forma violenta em disponibilidade, pelo desemprego ou mesmo a ameaça dele, tem como última instância, comum a todos, o mercado, que dramaticamente homogeneíza e individualiza as necessidades sociais.

---

<sup>58</sup> Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (Senai); Serviço Social do Comércio (Sesc); Serviço Social da Indústria (Sesi); e Serviço Nacional de Aprendizagem do Comércio (Senac). Existem ainda os seguintes: Serviço Nacional de Aprendizagem Rural (Senar); Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo (Sescoop); e Serviço Social de Transporte (Sest).

**QUADRO 1**  
**PRINCIPAIS PROGRAMAS FEDERAIS DE EMPREGO TRABALHO E RENDA NO**  
**BRASIL**

Nome	Descrição	Implantação	Agentes Executores
INTERMEDIACÃO DE MÃO DE OBRA/SINE	Recolocação do trabalhador no mercado por meio de um conjunto de informações sobre os empregadores, reduzindo os custos e o tempo de espera do trabalhador); a regulamentação dos trâmites da Carteira de Trabalho;	1977	ESTADOS - Centrais Sindicais e municípios
SEGURO-DESEMPREGO	Assistência financeira temporária aos demitidos sem justa causa, a variação do número de parcelas associa-se ao tempo trabalhado;	1986 – Trabalhador Formal 1992 – pescador artesanal, trabalhador doméstico, trabalhador resgatado	MTE– Estados-SINE-CEF
ABONO SALARIAL	Pagamento de um salário mínimo anual aos trabalhadores que têm direito via cadastro no PIS/PASEP há mais de 5 anos e que tenham trabalhado pelo menos 30 dias em emprego formal no ano anterior;	1970 – contas individuais 1989	MTE– Estados-SINE-CEF
PLANFOR  PLANO NACIONAL DE QUALIFICAÇÃO - PNQ	Promove gradativamente a universalização do direito dos trabalhadores à qualificação, aumentando a probabilidade de emprego e trabalho, por meio de Planos Territoriais de Qualificação (em parceria com estados, municípios e entidades sem fins lucrativos), de Projetos Especiais de Qualificação (em parceria com entidades do movimento social e organizações não-governamentais) e de Planos Setoriais de Qualificação, em parceria com sindicatos, empresas, movimentos sociais, governos municipais e estaduais.	1995  PNQ a partir de 2003	ESTADOS - Centrais Sindicais e municípios; Sistema S ONGs
PROGER Urbano, Rural e PRONAF	Conjunto de linhas de crédito produtivo para micro e pequenas empresas, cooperativas e trabalhadores autônomos interessados em investir no crescimento ou modernização de seu negócio ou obter recursos para o custeio de sua atividade.	1995	Instituições Financeiras BB, BN, CEF, BASA E BNDES
Primeiro Emprego para Juventude	Estímulo a qualificação jovem e financeiro às empresas contratantes, aos empreendimentos coletivos.	2003	Conselho consultivo
Economia Solidária	Formação e divulgação de redes solidárias, mapeamento de experiências e constituição de incubadoras.	2003	Conselho consultivo

Fonte: MTE, 2016 (elaboração própria).

Em paralelo, de maneira mais elaborada, essa unificação ocorre através da atuação do Estado, tanto por meio das agências voltadas para a formulação das políticas cruciais para as frações concentradas dominantes, como a blindagem dos ministérios econômicos, retirados do âmbito de qualquer escolha ou manifestação popular, quanto a partir de sua diretividade para o conjunto de políticas sociais ocorre “em parceria” com setores privados de qualquer procedência (FONTES, 2010).

Esclarece Serra (2010) que as Políticas Públicas de Emprego e dentro delas o Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda têm sustentáculo financeiro nos recursos do Programa de Integração Social (PIS) e Programa de formação do patrimônio do Servidor Público (PASEP)<sup>59</sup>, que constituem o Fundo de Amparo do Trabalhador (FAT). Através do FAT todo sistema público de emprego é financiado e toda esta política estruturada pelo Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda (SPETR), distribuído em três áreas atualmente: as políticas de caráter compensatório de apoio ao desempregado como (Abono Salarial e Seguro-Desemprego) para transferência temporária de renda; as políticas ativas que buscam Qualificação Profissional e estimular a inserção do desempregado no mercado de trabalho via intermediação de força de trabalho; e as políticas de concessão de crédito dirigida aos diversos setores produtivos capazes de gerar emprego e renda.

As funções do SPETR no Brasil afinam-se com as determinações da OIT através da convenção nº 88 (artigo 6º, que tomou amplitude na “idade de ouro” do capitalismo nos países centrais, tardiamente sendo referência na formação do SPE brasileiro). Tal convenção havia estabelecido como funções do serviço público de emprego: a seleção e colocação de trabalhadores; a facilitação da mobilidade geográfica e profissional; a coleta e análise de dados sobre o mercado de trabalho; a cooperação na administração do seguro-desemprego; e a assistência no

---

<sup>59</sup> Enquanto despesas primárias e também com as secundárias como a atualização financeira e os juros devidos pelos agentes aplicadores dos recursos do fundo, bem como pelos agentes pagadores dos benefícios, incidentes sobre o saldo dos repasses recebidos; e os superávits financeiros apurados no balanço patrimonial de cada exercício. Além das adicionais Receitas como o produto da arrecadação da contribuição adicional pelo índice de rotatividade, de que trata o § 4o do Artigo 239 da Constituição Federal; a quota-parte dos recursos arrecadados a título de contribuição sindical de que trata o inciso IV do Artigo 589 do Decreto-Lei no 5.452, de 1o de maio de 1943; as multas e os demais encargos trabalhistas, apurados ou não por ação de fiscalização, exceto aqueles de que tratam a Lei no 8.036, de 11 de maio de 1990, e a Lei no 8.844, de 20 de dezembro de 1994; os recursos do Tesouro Nacional correspondentes às dotações que lhe forem consignadas no orçamento anual; as alienações patrimoniais e os rendimentos de capital; as taxas, as multas, os emolumentos e os preços públicos arrecadados no âmbito do SUT; as ajudas, as contribuições, as doações e os donativos; as rendas eventuais; e os outros recursos que lhe sejam destinados. 19. Esses recursos constituirão parcela do patrimônio do FNT (IPEA, 2015).

planejamento econômico e social. Para os nossos propósitos nesse trabalho e para aproximarmos da realidade brasileira, vamos considerar quatro funções básicas: i) a intermediação de mão-de-obra; ii) sistemas de informação sobre o mercado de trabalho; iii) administração de programas de ajuste do mercado de trabalho e apoio ao emprego; iv) a administração de benefícios de desemprego. Além dessas quatro funções, Moretto (2007) soma uma quinta, direcionada à contenção da oferta da força de trabalho. O caráter tardio e parcial da implantação do SPETR, nunca efetivaria tais determinações da convenção, com respostas positivas no que tange ao quadro estrutural de precariedade genética do mercado de trabalho.

A totalidade da estratégia de atuação de políticas públicas no mundo do trabalho, em diversos programas, tem buscado historicamente atenuar as pressões do mercado de trabalho através do adiantamento de aposentadorias, ampliação do seguro-desemprego, pelo atraso do ingresso dos jovens no mercado de trabalho, inserção focalizada de grupos vulneráveis fazendo emergir programas como o primeiro emprego para jovens, qualificação técnica e pequenos negócios, cuja pauta reduzida e impositiva é recomendada pela Organização Internacional do Trabalho, Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, Banco Mundial e FMI (BARBOSA, 2008).

Todo sistema de política de geração de emprego e renda tem atuado por meio: a) do incentivo ao associativismo e ao cooperativismo com foco no empreendedorismo e/ou na economia solidária; b) da qualificação e requalificação profissional do trabalhador para ingressar no mercado de trabalho como empregado ou como gestor do seu próprio negócio; c) em linhas de créditos para financiamento dos empreendimentos) de parcerias entre todas as instâncias governamentais (federal, estadual e municipal), Sindicato de Trabalhadores, Federações, Empresas, por meio da Responsabilidade Social Empresarial e de Organizações não Governamentais – ONGs, além de empresas (bancos e financeiras) privadas.

Estas políticas podem ser classificadas como ativas ou passivas. As políticas ativas destinam-se a promoção de trabalho, aumento da empregabilidade e reforma do marco legal que visa a criação de empregos de qualidade, compreende desde a política macroeconômica e de desenvolvimento, com incentivos ao aumento da capacidade produtiva e criação direta de empregos, chegando até políticas específicas de tentativa de valorização da força de trabalho.

No Brasil, em tese, elas incluem o aumento da escolaridade básica, qualificação e requalificação profissional e crédito aos micro e pequenos empreendimentos formais e informais, incentivo e melhoria da oferta do trabalho autônomo, além de modernização da legislação trabalhista. Já as políticas passivas destinam-se à proteção dos trabalhadores desempregados ou em faixas salariais mais baixas como mecanismo compensatório, nas atividades de apoio à inserção e reinserção dos trabalhadores no mercado de trabalho (MEHEDFF, 2001).

Ao serem formuladas estas políticas tentariam contrapor-se a crise do mercado de trabalho reformulando conceitos e práticas até então vigentes. Tanto as políticas ativas quanto as passivas buscam a redução do desemprego, o que muda é a forma de atacá-lo. De uma forma geral pode-se resumir como políticas de emprego ativas o Programa Nacional de Formação Profissional (PANFLOR) que vigorou de 1996 a 2002, e que teve suas atribuições reforçadas pelo PNQ (Plano Nacional de Qualificação) criado em 2003, seguido do PRONATEC em 2011; o Programa de Geração de Emprego e Renda (PROGER) em 1995 ainda em vigor, e as iniciativas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). E as políticas passivas as quais se destacam Seguro-desemprego, a Intermediação da mão-de-obra e o Bolsa Família.

Cacciamali (2005) declara que a literatura especializada aponta quatro tipos de políticas ativas de mercado de trabalho praticadas nos países do Mercosul: 1 - Serviço público de intermediação de mão-de-obra e orientação para o mercado de trabalho; 2 - Sistema nacional de capacitação e treinamento; 3 - Desenvolvimento de pequenas e microempresas e de atividades por conta própria; 4 - Criação de empregos transitórios; e 5 - Medidas de apoio aos jovens. Estes programas encontram-se amparados em justificativas teóricas centradas em argumentos de custos ou de assimetrias de informações do mercado de trabalho. Cada país adequa ou prioriza tais programas de acordo com as características estruturais da sociedade, Brasil e Paraguai, por exemplo, adaptam os programas de Desenvolvimento de pequenas e microempresas e de atividades por conta própria, por meio da adição de módulos de microcrédito às atividades de capacitação gerencial e assistência técnica para microempresas do setor informal que atendem a necessidade das características do seus mercados de trabalho.

Isso se dá, obviamente, por causa das características estruturantes do mercado de trabalho e o papel que tais países assumem na DIT. Na realidade brasileira a intervenção do sistema público de emprego concentrou-se especialmente na qualificação profissional e em programas de geração de emprego e renda no contexto da ofensiva Neoliberal. No século XXI tem ganhado relevância o serviço de intermediação de mão-de-obra, os programas de apoio ao jovem (principal público atingido pelo desemprego), mais recentemente, às atividades de microcrédito (justamente porque as de crédito são inócuas). No que se refere às atividades de qualificação profissional o objetivo é o mesmo dos países desenvolvidos: aumentar a “empregabilidade” do trabalhador. Em outros termos, ampliar as chances de um trabalhador desempregado conseguir uma ocupação após o mesmo ter participado de um curso de qualificação profissional.

Como objeto de pesquisa, nos interessou entre as políticas ativas, notadamente o PROGER-Urbano (executado juntamente com o PROGER RURAL e PRONAF), como um conjunto de programas de geração de emprego e renda – via crédito a pequenas e microempresas, cooperativas, formas associativas de produção e iniciativas de produção própria da economia informal, que surge no contexto de inserção do país no cenário neoliberal.

A opção pelo PROGER-Urbano se colocou por apresentar duas lógicas funcionais dentro do SPETR, uma delas inscrita dentro das autoridades monetárias, sendo uma política de crédito, e na outra, por ser ao mesmo tempo uma política pública de emprego “formal” ou ocupação alternativa baseada no empreendedorismo. Também porque o mecanismo de concessão de crédito (e mais recentemente do microcrédito) tem sido um dos meios de enfrentamento do desemprego e da pobreza, apregoado pelas instituições multilaterais e governos nas últimas décadas.

Em todo o país, os recursos do conjunto de programas de emprego via crédito (PROGER-Urbano, o PROEMPREGO, PROTRABALHO, PCPP (Programa de Crédito Produtivo Popular), e a linha de apoio da FINEP, totalizaram entre os anos de 1995 e 2001 os seguintes valores em R\$ milhões: 1995 – 757,16; 1996 – 4.185,36; 1997 – 4.071,89; 1998 – 3.637,98; 1999 – 4.218,41; 2000 – 5.846,24; 2001 – 4.654,94. O valor total alcança, portanto, R\$ 27,4 bilhões no período 1995-2001 (MTE, 2002).

Monte e Araújo (2000) ao avaliarem a racionalidade dos recursos do PROGER (Urbano, Rural e PRONAF) destacam que entre 1995 e 2001 quase R\$ 15 bilhões

foram investidos nos Estados brasileiros, volume que provavelmente faz deste o maior programa de geração de empregos via crédito na América Latina. A distribuição dos recursos do sistema PROGER no país entre seus três grandes programas, considerando o total de recursos aplicados no período 1995-2001, tem a seguinte configuração: PROGER URBANO (24%), PROGER RURAL (23%) e PRONAF (53%). No Nordeste, os valores são 47%, 9% e 45%, respectivamente, o que mostra o peso e importância dos recursos do PROGER-Urbano, na geração de emprego e renda também nas cidades, onde se encontra parte significativa de pessoas sem trabalho nesta região (*ibidem*).

Na região Nordeste o impacto desta política nas relações de produção e trabalho deve ser considerado porque historicamente a região é demandante e alvo das principais políticas sociais além do que o PROGER-Urbano, foca nos micros empreendimentos para tentar atender a demanda heterogênea de trabalho, (especialmente segmentos informais, principal marca nordestina, aliada a baixa qualificação da mão-de-obra e dependência relativa do setor público). Os micros e pequenos empreendimentos têm funcionado como principal amortecedor ao desemprego, liderando o pessoal ocupado via informalidade.

Ao Estado, em suas ações e também no Sistema Público de Emprego, coube na primeira ofensiva Neoliberal a tarefa primordial de implementar mudanças abstendo-se da proteção dos trabalhadores. Ao ajustar a economia nacional dentro dos novos padrões de competitividade da acumulação flexível, a atuação do governo FHC, pautava-se no diagnóstico do desemprego como resultante da intervenção estatal, sendo necessário, diminuir esta interferência e a base rígida da CLT, que conjugadas eram entendidas como responsáveis pelo aumento do custo da força de trabalho do país reduzindo as condições de competitividade.

As privatizações destruíram empregos públicos de qualidade e junto com ela veio a avalanche de terceirizações e flexibilização das relações de produção e trabalho afinadas com a reestruturação produtiva. Ao mesmo tempo focava-se na educação continuada como propulsora da empregabilidade e da expansão do crédito como um recurso para garanti-la: a solução convergia para o empreendedorismo. É neste conjunto de características do mercado desestruturado de trabalho que o PROGER-Urbano e as demais políticas do Sistema Público de Emprego se enquadraram.

Afirma Borges (2016) que a gravidade da crise econômica, resultante da aplicação do receituário neoliberal, implicou em elevados custos sociais que favoreceram a perda de sustentação política do governo neoliberal de FHC que viu crescer a resistência dos trabalhadores bem como a construção de uma articulação política liderada pelo Partido dos Trabalhadores que ocupa o poder a partir de 2003. Essa articulação apresentou uma pauta que se propunha a estancar as perdas dos trabalhadores, sobretudo os mais pobres, e avançar nos direitos sociais conquistados e/ou reafirmados na Constituição de 1988, mormente no que se refere à inclusão dos largos segmentos da população brasileira, historicamente excluídos do mercado consumidor e do acesso a direitos básicos, dentre os quais, os segmentos sociais numerosos e organizados em movimentos sociais, em torno da luta pela terra e pelo acesso aos mecanismos de inserção e de ascensão social que lhes foram historicamente negados no país.

A entrada de Lula no poder se deu com a adoção do Neodesenvolvimentismo, como terceira via ao capitalismo, buscando a impossível conciliação de crescimento econômico com equidade social. Como consequência, a partir do século XXI novos programas serão adicionados ao SPETR e muitos remodelados, caso do PROGER-Urbano, que por ter tido pouco impacto no segmento mais vulnerável: os informais e autônomos, criou novas linhas de crédito, como o FAT - Empreendedor Popular e FAT Construção Civil, acompanhados da criação do PNMPO (Programa Nacional do Microcrédito Produtivo Orientado) em 2005 além de tentar aumentar a articulação com os outros programas e ações do Ministério do Trabalho e Emprego.

A interpretação na década de 1990 de que era preciso flexibilizar o trabalho para gerar emprego (de que o problema estaria associado ao baixo dinamismo dos agregados econômicos), resultante do fim do padrão cumulativo brasileiro da substituição das importações alavancado pela industrialização taylorista/fordista periférica, dinamizada principalmente pelo Estado, e baseada no consumo segmentado em mercados urbanos, que se encontravam protegidos de influxos de produtos do exterior, passa para outro diagnóstico. Os parâmetros dessa mudança podem ser descritos em termos de liberalização e desregulamentação de mercados (de bens, serviços, capitais etc.), privatização e desnacionalização de atores (tornando-se ainda mais proeminentes as empresas multinacionais), globalização e financeirização dos recursos produtivos.



Em Aracaju se observou oscilações no mercado de trabalho, especialmente a partir de 2009, quando os serviços e especialmente a construção civil contribuem para o aumento da formalização no município colocando-o em quarto lugar em nível nacional e em primeiro lugar no Nordeste na geração de trabalho e renda. A expansão desta formalização tanto em nível municipal como nacional não foi fruto dos desdobramentos das políticas ativas, revelando a fragilidade e inoperância do PROGER-Urbano no enfrentamento do desemprego.

## CAPÍTULO 5

### OS DESDOBRAMENTOS DO PROGER-URBANO EM ARACAJU

*O Estado não impõe limites ao capital, mas é o capital quem o controla e domina. O Estado posto como imagem e realidade da razão constitui a (des)razão do princípio estruturante da dialética contraditória da relação capital x trabalho.*

*Alexandrina Luz Conceição*

## **CAPÍTULO 5**

### **OS DESDOBRAMENTOS DO PROGER-URBANO EM ARACAJU**

#### **5.1 . Os limites do PROGER-Urbano no enfrentamento do desemprego**

O crédito interpretado como meio de inserção e autosustentação dos excluídos do mundo do trabalho faz parte da prática e da retórica das políticas de ajuste econômico após década de 1990 (intensificada nas décadas posteriores), como instrumento básico da nova política social, num contexto de forte desemprego e crescimento de formas de trabalho desprotegidas. É nesse cenário que o PROGER entra em 1995 no rol de políticas públicas em conjunto com outras no SPETR, mas implantando o acesso ao crédito em parceria com Bancos Públicos (Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil, Banco do Nordeste, BNDES e Banco da Amazônia).

O PROGER foi instituído pela Resolução CODEFAT nº 59 de 1994, em meio ao movimento da Ação da Cidadania, contra Fome e a Miséria e pela Vida. A disponibilidade de recursos financeiros do FAT, garantidas constitucionalmente, sinalizava o fortalecimento do combate à fome, estímulo à ocupação e renda como uma das formas de enfrentamento da miséria, incrementando a política pública de combate ao desemprego (mediante financiamentos a micro e pequenos empreendedores privados, nos setores formais e informais da economia justamente porque os micros e pequenos empreendimentos têm funcionado como um amortecedor do desemprego). A Constituição Federal, precisamente nos artigos 170 e 179, passou a atender as micro e pequenas empresas (MPEs), visando garantir o fortalecimento de sua participação no processo de desenvolvimento econômico e social, uma vez que, conforme o Sebrae (2008) elas representam mais de 99,1% do total de empresas registradas no Brasil.

Com este novo sistema de políticas públicas, a formação de cooperativas de trabalho, a terceirização e a economia informal passaram a ganhar maior importância na criação e/ou manutenção de ocupações e de alternativas de sobrevivência – via trabalho organizado de forma autônoma ou em unidades microempresariais – tornando-se um segmento possível de confronto ao desemprego.

Além do PROGER, foram criados outros programas na área geração de emprego e renda com recursos do FAT. Assim, foram financiados projetos como o Programa de Expansão do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador

(Proemprego), gerido pelo BNDES, que financiava empreendimentos de maior porte e com potencial de geração de empregos. Nos mesmos moldes do Proemprego, implementou-se o Programa de Promoção do Emprego e Melhoria da Qualidade de Vida do Trabalhador na região Nordeste e Norte de Minas Gerais (Protrabalho), com operacionalização do BNB. Em 1996, na área de microcrédito foram liberados recursos do FAT para o BNDES para o Programa de Crédito Produtivo Popular, que operou até 2003 fornecendo recursos para uma grande variedade de instituições de microfinanças. Em 2002 foi criado o FAT Empreendedor Popular como parte do Proger Urbano, visando ampliar a capacidade de financiamento dos pequenos empreendimentos. Em 2004, criou-se o Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado, mas agora no âmbito do Ministério do Trabalho e Emprego (MORETTO, 2007).

Esta política de crédito “facilitado” tem sido utilizada como canal de valorização das ações do capital financeiro sob o manto da democratização. No rol destas políticas o PROGER se constituiu na primeira experiência de crédito no país no formato de política pública. Conforme o anuário PROGER (2012),

Dentre os objetivos do PROGER destacam-se o desenvolvimento de infraestrutura que propicie aumento da competitividade do país ou melhoria das condições de vida dos trabalhadores, em especial os de baixa renda, o estímulo às exportações do País, o estímulo ao adensamento das cadeias produtivas e a participação ativa na democratização do crédito produtivo popular, além das linhas de crédito especiais, instituídas com o propósito de acudir emergências ou crises de setores específicos da atividade econômica que, eventualmente, enfrentem dificuldades conjunturais ou pontuais capazes de comprometer o processo produtivo e a estabilidade do emprego e da renda nos segmentos atingidos (INFORME PROGER, 2012, p.4).

Para o Ministério do Trabalho e Emprego o PROGER é classificado também como um programa de combate à pobreza e à exclusão, que busca a sustentabilidade de grupos e setores fragilizados. A opção pela disponibilização de crédito, fez e faz parte da estratégia de alimentar a lógica financeira do capital e ao mesmo tempo tentar reduzir o problema do desemprego, uma vez que destina o crédito ao financiamento de um público de trabalhadores com pouco ou nenhum acesso ao sistema financeiro do país, como desempregados, pequenos empreendedores, setor informal e

pequenos proprietários rurais. Era preciso coadunar a flexibilização e informalidade do mercado de trabalho por meio de outro combustível: a disponibilização do crédito para os micro e pequenos negócios, entendidos como eficientes geradores de ocupações.

O público-alvo prioritário do Programa são as micro e pequenas empresas que apresentam, além da expressiva participação no total de empregos existentes na economia, enorme potencial de geração de emprego e renda; as cooperativas e associações de produção, devido aos diversos benefícios econômicos advindos dessa forma de organização; e as pessoas físicas de baixa renda, que formam um dos grupos mais atingidos pelo desemprego e, do ponto de vista da política, com grande potencial de se tornarem empreendedores.

Deve-se destacar o papel do FAT (Fundo de Amparo do Trabalhador) em todos os programas direcionados ao mercado de trabalho desde a década de 1990 após a sua criação. O FAT é formado pelos recursos arrecadados pelos Programas PIS/PASEP<sup>60</sup> (Programa de Integração Social/ Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público) direcionados inicialmente ao reforço aos Programas de seguro-desemprego, de intermediação de mão-de-obra e do abono salarial e, posteriormente, a implementação de importantes Programas de geração de emprego e renda. Segundo seus objetivos, deixava-se de se ter um Programa que visasse apenas à melhoria financeira do trabalhador desempregado para surgir um outro com uma abrangência maior, ajudando na recolocação do trabalhador no mercado de trabalho e na sua requalificação profissional.

A gestão do FAT está a cargo do CODEFAT – Conselho Deliberativo do FAT (apresentado na figura 02, página 213). Este conselho possui instância tripartite e paritária, sendo constituído por “representantes da classe trabalhadora” como (a Força Sindical, Central Única dos Trabalhadores - CUT, União Geral dos Trabalhadores - UGT, Nova Central Sindical de Trabalhadores - NCST, Central dos Trabalhadores e Trabalhadores Brasileiros - CTB e Central dos Sindicatos Brasileiros - CSB);

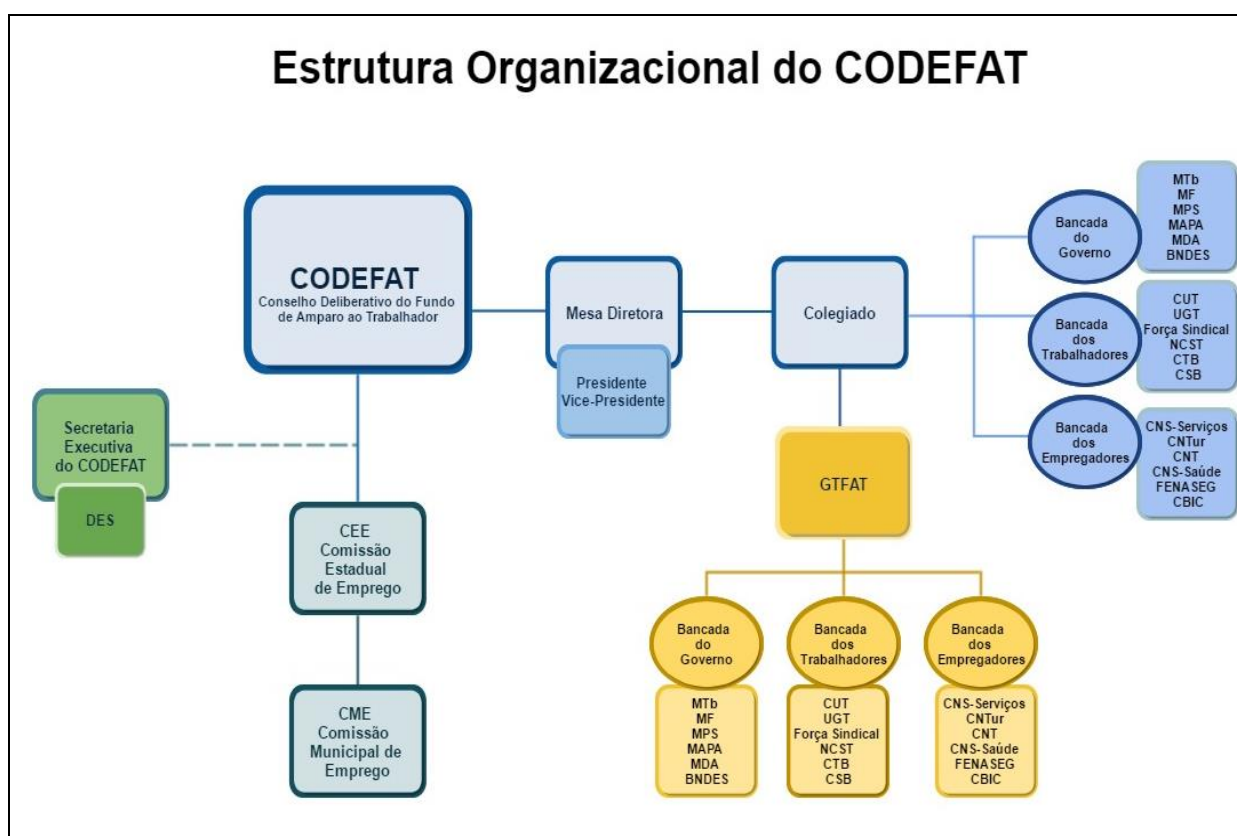
---

<sup>60</sup> Como determina a Constituição Federal os contribuintes do PASEP compreendem a União, Estados, Distrito Federal, territórios e municípios; autarquias em geral (inclusive aquelas para fiscalização de profissões liberais); empresas públicas e subsidiárias; sociedades de economia mista e subsidiárias; fundações mantidas, instituídas ou supervisionadas pelo Poder Público; e quaisquer outras entidades controladas, direta ou indiretamente, pelo Poder Público. Já os do PIS são pessoas jurídicas de direito privado (inclusive aquelas equiparadas a essas pela legislação do imposto de renda e aquelas definidas como empregadoras pela legislação trabalhista, como as entidades privadas sem fins lucrativos e os condomínios) (BRASIL, 1983, art. 14, incisos I a VI e art. 15).

representantes das confederações patronais, da bancada formada pelos empresários (a Confederação Nacional da Indústria - CNI, a Confederação Nacional do Comércio – CNC, a Confederação Nacional das Instituições Financeiras – CNF e a Confederação Nacional da Agricultura - CNA) e a bancada ou representantes do governo, representada pelo MTE, Ministério da Previdência e Assistência Social, Ministério da Agricultura e BNDES. Os representantes dos trabalhadores sofrem indicação das Centrais Sindicais e também das confederações de trabalhadores, já os representantes dos empregadores são indicados pelas citadas confederações.

O colegiado do CODEFAT não está isento das determinações do conflito capital-Estado x trabalho. A bancada dos empresários e governo (Estado) se afina não atendendo aos interesses dos trabalhadores<sup>61</sup>. Aí já aparece um primeiro funil à execução orçamentária das políticas sociais, entre elas as direcionadas ao trabalho.

**Figura 02 – ESTRUTURA DE FUNCIONAMENTO DO CODEFAT**



Fonte: MTE/CODEFAT, 2016.

<sup>61</sup> Este exemplo pode ser dado pela votação (26/10/2016) do acréscimo de duas parcelas do seguro-desemprego, situação em que a bancada do governo e empresários se uniram e votaram contra o acréscimo destas duas parcelas.

A secretaria do CODEFAT estabelece que os recursos alocados ao PROGER nos bancos oficiais federais são destinados a aplicação em linhas de crédito, para viabilizar a concessão de financiamento com a observância dos seguintes critérios: geração de emprego e renda; descentralização setorial; descentralização regional; compatibilidade com a política industrial, bem assim com outras políticas governamentais; condicionamento da concessão de financiamento à comprovação de adimplência dos tomadores com as obrigações trabalhistas, previdenciárias e fiscais, observado o que dispõe a legislação pertinente.

Isso implica que as políticas praticadas já apresentem um caráter descentralizado, necessitando das intervenções de Estados, municípios e sociedade civil nas suas execuções. O PROGER-Urbano, ainda que seja executado por instituições financeiras, a partir das diretrizes do CODEFAT (na definição, abrangência e linhas prioritárias do programa), a sua execução necessita da parceria das comissões estaduais e municipais de trabalho.

De outra parte, a prática descentralizada desta política coaduna a ideologia do “localismo” (difundida nas últimas décadas) em que os problemas sociais buscam ser resolvidos no âmbito local. A municipalização generalizada das políticas públicas sociais parte do pressuposto de que os governos locais, estando mais “perto” do cidadão garantem uma execução melhor e permitem que possam ser mais bem avaliadas.

Gómez (2005) afirma que o colapso financeiro, que põe termo a essa etapa, desemboca, a partir dos anos de 1980, numa visão mais pragmática (e cínica) do “desenvolvimento”, no contexto progressivamente dominado pelo neoliberalismo. A despeito das escalas de intervenção, a escala local ganha relevo diante da regional, mantendo o papel de protagonista até o momento atual.

Essa eleição da escala local complementa-se com o remate do Estado keynesiano, substituído por uma administração mais descentralizada (ainda que sem os recursos nem as competências necessárias para assumir um controle efetivo), mais próxima à iniciativa privada (de quem assume seus critérios de funcionamento e a quem entrega várias de suas funções e de seu patrimônio) e mais aberta à participação da população (ainda que limitada a escolher entre alternativas que em nenhum caso afetam a orientação e o funcionamento central do sistema socioeconômico (GÓMEZ, 2005, p.55).

O Estado lança mão de iniciativas não necessariamente com propósito de gerar emprego, mas múltiplas formas de labor, por meio de programas de apoio ao setor informal nas escalas, federal, municipal e estadual, fortalecendo tanto possibilidades de trabalho no âmbito produtivo ou na prestação de serviços. Nesse viés Theodoro exprime:

As chamadas formas alternativas de emprego constituem novos tipos de inserção no mercado de trabalho cuja característica básica é a ausência, em maior ou menor grau, das garantias sociais existentes nos contratos de trabalho por tempo indeterminado, à guisa de redução dos custos de contratação de mão-de-obra (THEODORO, 1995, p.149).

A percepção é que o setor informal passaria a ser dotado de potencialidades, uma vez que as políticas públicas transpassam no interior de um tipo especial de Estado, que expressa formas específicas de intervenções oficiais da classe dominante e/ou frações dela com vistas a manter o capitalismo rentista transnacional em pleno vigor, redimensionando as funcionalidades escalares.

Por isso que toda a Política de Emprego no Brasil após a década de 1990 colocará o emprego desassociado da estratégia de crescimento econômico, desconsiderando as diferenças regionais e a heterogeneidade do mercado de trabalho sendo mais dependente das políticas de educação profissional, redução e flexibilização do custo do trabalho, débil intermediação da mão-de-obra, seguro-desemprego parcial e medidas de popularização do crédito para micro-empresas e autônomos, notadamente nos espaços urbanos.

Vale lembrar que ao ser implementado o PROGER, o contexto de flexibilização do mercado de trabalho conduziu a instabilidade no mercado de trabalho. Isso ficou evidente no constante aumento na proporção de empregados sem carteira e trabalhadores autônomos, que correspondiam a cerca de 42% da PEA no início de 1991 e estavam no limiar de atingir 50% de acordo com a Pesquisa Municipal de Emprego - PME de agosto de 1996. Posto em termos de médias anuais, este índice de precariedade cresceu continuamente, partindo de 0,428 em 1991, seguindo para 0,449, 0,458, 0,475 e 0,478 nos quatro anos seguintes, e alcançando 0,489 nos primeiros oito meses de 1996 (PASSOS e COSTANZI, 1998).



Ao ser implantado em 1994, o Programa de Geração de Emprego e Renda Urbano, teve como público prioritário pessoas físicas e jurídicas, suas cooperativas e associações de produção, bem como os profissionais liberais, recém-formados, trabalhadores autônomos, prestadores de serviço em geral, artesãos e pequenos e micro negócios familiares. Sua abrangência estava limitada à área urbana. A partir de 1995, foi ampliado – passando a atender pequenos e micro produtores rurais, com o surgimento do PROGER RURAL e, posteriormente, do PRONAF (Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar), devendo seguir prioridades definidas pelas Comissões Estaduais e Municipais de Emprego.

Conforme as avaliações dos resultados do PROGER Urbano pela FIPE em 2012, este programa foi considerado o de maior importância estratégica, ou o de maior repercussão em termos de linhas de crédito, em virtude do número de operações e de valores contratados perante as demais linhas destacadas no quadro 02 da página a seguir<sup>62</sup>.

Moretto (2007), ao discutir o sistema público de emprego no país como uma construção inacabada, constatou, que a política econômica depois do Plano Real continuou expondo a economia brasileira à concorrência internacional – agravada com a sobrevalorização cambial e a elevada taxa de juros internos –, o que prejudicou a geração de empregos, particularmente no setor industrial, na segunda metade dos anos noventa, justamente no contexto de implementação do PROGER. Com isso, sem o respaldo de uma política pública de desenvolvimento, que fomentasse a expansão da produção nos segmentos intensivos em força de trabalho, os programas destinados ao mercado de trabalho encontraram grandes dificuldades.

Mesmo com a expansão desses programas, o desemprego, a informalidade e a deterioração do mercado de trabalho não foram contidos. Quando foi implantado o PROGER, os formuladores das políticas entendiam que o problema da geração de postos de trabalho não estaria na falta de dinamismo da economia, mas sim, em fatores ligados ao funcionamento do mercado de trabalho, colocando para o trabalhador a condição de inserção via melhor preparação e empregabilidade.

---

<sup>62</sup> Tais linhas sempre sofrem alterações, antes da saída de Dilma da presidência da República em 2016, estava na página do MTE, esboçadas no anexo da tese.

**QUADRO 2**  
**PROGER URBANO– PRINCIPAIS PROGRAMAS E LINHAS DE CRÉDITO POR SETOR DE ATIVIDADE**

SETOR DE ATIVIDADE	LINHAS DE CRÉDITO
PEQUENOS EMPREENDIMENTOS	PROGER Urbano Investimento – MPE PROGER Urbano Capital de Giro – MPE PROGER Turismo Investimento – MPE PROGER Turismo Capital de Giro – MPE PROGER Urbano Investimento – Cooperativas e Associações PROGER Urbano Investimento – Profissional Liberal FAT – Empreendedor Popular – PCPP e PNMPO FAT Eletrodomésticos PROGER Urbano Investimento – Jovem Empreendedor
INFRAESTRUTURA	Proemprego Protrabalho FAT Infraestrutura Econômica FAT I.E- Insumos de Bens de Capital sob Encomenda
CONSTRUÇÃO CIVIL	FAT – Habitação – Imóveis residenciais FAT Material de Construção FAT Revitalização FAT Vila Panamericana
EXPORTAÇÃO	FAT Exportar Proger Exportação
INOVAÇÃO E DIFUSÃO TECNOLÓGICA	FAT Pró-Inovação (Finep) Proger Professor FAT Inclusão Digital
POLÍTICA INDUSTRIAL	FAT Fomentar FAT Integrar Fat GiroSetorial
ÁREA RURAL	Proger Rural PRONAF FAT – Integrar Rural FAT – Giro Rural FAT – Giro Cooperativo Agronegócio
INICIATIVAS ESPECÍFICAS	FAT Moto-Frete FAT – Taxista

Fonte: Relatórios Finais de Avaliação Externa Realizada pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas (FIPE, 2012).

Isso explica o fato de o PANFLOR ganhar destaque para resolver o problema da inadequação do perfil do trabalhador para ocupar os postos de trabalho, era necessário qualificá-los, daí a meta de qualificar 20% da PEA a partir de 1999. Quando em 1998 a taxa de desemprego atingiu 8% da PEA, o governo FHC cria uma força tarefa que adaptasse o mercado aos novos padrões da reestruturação produtiva (MORETTO, 2007). O foco seria o desajuste entre oferta e demanda do mercado de trabalho.

É necessário destacar que no final da década de 1990, duas propostas na área do trabalho eram apresentadas para o Brasil: a reforma trabalhista, de cunho legislativo e considerada de médio e longo prazo; e programáticas, de curto prazo, em que se situavam as políticas de mercado de trabalho. A reforma trabalhista, que ao lado da reforma tributária e da inicial previdência social tinha caráter estrutural, almejavam adaptar o mercado de trabalho nacional para o novo contexto de abertura econômica (sintonizada com as necessidades tecnológicas e organizacionais da reestruturação produtiva) em que as relações entre os trabalhadores e os empregadores deveriam ser flexibilizadas. Um conjunto de alterações na CLT, no âmbito da Justiça do Trabalho e da ação da fiscalização trabalhista, era recomendado e começava a ser implantado.

Na perspectiva da totalidade do PROGER, as principais recomendações após a fase inicial de seu funcionamento, baseavam-se na criação de um fundo de aval, ampliação do teto de financiamento do capital de giro; integração do fornecimento de crédito com ações de capacitação e assistência técnica; aprimoramento do desempenho nas áreas metropolitanas; integração de outros agentes financeiros; melhora da orientação aos solicitantes de crédito e acompanhamento dos projetos aprovados além de avaliação permanente do programa.

O desígnio era responder ao baixo número de operações realizadas pelo programa apresentada nos anos iniciais, e ampliar o acesso ao financiamento dos empreendimentos de menor porte, já que as instituições financeiras exigiam garantias que poucos tinham condições de apresentar. Ficava evidente também a baixa atuação do programa na área urbana, especialmente nas regiões metropolitanas, considerando que a maior parte das concessões de crédito tinham sido para os empreendimentos rurais. Nos primeiros anos após a implantação do PROGER, o número de operações de crédito ficou bem abaixo do esperado. As causas estariam

nos rigorosos procedimentos para análise para a liberação de crédito por parte das instituições financeiras, prejudicando, desta forma, os pequenos tomadores que deveriam ser o foco do programa.

Além disso Serra (2009) afirma que os relatórios de aplicação dos recursos do programa tiveram maior concentração para área rural 80% e 20% para a urbana. Para contornar este problema, criou-se em 1999 o Fundo de Aval para a Geração de Emprego e Renda (FUNPROGER), com a finalidade de garantir parte do risco dos financiamentos concedidos pelas instituições financeiras. A ação trouxe o efeito da expansão do número de operações de crédito entre 1999 e 2005, mas o programa ainda apresentava transtornos, como o fato de a taxa de sobrevivência dos empreendimentos não ser satisfatória. A dificuldade de acesso aos empréstimos pelos pequenos tomadores e a mortalidade precoce dos seus empreendimentos ainda persistem, embora seja possível encontrar evidências de melhora no seu desempenho agregado (*ibidem*).

Como as políticas que envolvem acesso ao crédito como o PROGER, visam principalmente o fortalecimento ou criação de pequenas e microempresas por conta própria ou já estabelecidas, inseridas no setor formal e informal (ainda que, no discurso, se defenda a ampliação do trabalho protegido), em contrapartida, o mercado de crédito do qual estas políticas fazem parte, está associado a instabilidade financeira do capital, implicando que as instituições financeiras sejam muito cautelosas quanto a disponibilização do recurso financeiro, burocratizando e inviabilizando o acesso.

Na avaliação de Cacciamali (2005) a falta de informação sobre o tomador do empréstimo implica de um lado em racionamento do crédito, e consequentemente de um excesso de demanda sobre ele. De outro, o aumento dos custos de transações se origina da falta de informações dos credores para selecionar os investidores que representarão as menores chances de incorrer em inadimplência. Isso engendra uma variedade de práticas de proteção pelos bancos. Diante desses dois aspectos, os bancos para atrair os investidores diligentes no mercado, racionam crédito e, concomitantemente, preservam-se do risco moral, tanto por meio de processos de seleção e monitoramento das operações de empréstimos, desenvolvendo sistemas de avaliação de risco, quanto por meio da elaboração de contratos prevendo penalidades para os casos de inadimplência.

O crédito como ponto de partida para um negócio ou sua expansão torna automaticamente os tomadores dependentes do próprio mecanismo que o viabiliza, o que se constata pelo pequeno número de financiamentos do PROGER desde quando implantado. Azeredo (1998) ao estudar as políticas públicas de emprego no Brasil, corrobora esta leitura afirmando que sobretudo por isto estes programas enfrentam estruturalmente: falta de abrangência, pois os recursos disponíveis não atendem à demanda; desarticulação entre os programas no combate ao complexo problema do mercado de trabalho e também na necessária definição de prioridades defendidas pelo Estado na articulação entre políticas sociais e econômicas. A autora ainda aponta a concentração dos recursos para o PRONAF, a burocratização dos bancos no acesso ao crédito, problemas de ordem operacional ligados ao custo financeiro das operações, a elevada taxa de juros que afasta em vez de aproximar o programa da clientela mais necessitada, e além disso existe a fragilidade das secretarias estaduais e municipais de trabalho que funcionam de forma insuficiente.

O fato de o risco ser das instituições financeiras sempre reduziu o poder dos órgãos promotores das políticas públicas de emprego e renda sobre a execução do programa e explica a exigência de garantias reais. Mesmo assim o PROGER se constituiu a primeira iniciativa de disponibilização de crédito por parte do Estado na história recente do país. Embora bastante focalizado, o objetivo do programa, de se praticar a democratização do crédito foi atingido, ainda que não efetivamente para o público que necessitava.

Entre os anos de 1995 a 2000 foram realizadas 386 mil operações de crédito no valor total de R\$ 2,8 bilhões (com valor médio de R\$ 7.270 por contrato). Especificamente no ano 2000 foi registrado o número recorde de cerca de 185 mil operações, quase a metade do número de empréstimos realizados desde o começo do programa em 1995 e cifra 279,5% superior à observada no ano 1999, bem acima da média de operações nos anos de 1995 a 1999, que foi de aproximadamente 40,2 mil ao ano. A melhora do desempenho em 2000 resulta da melhora da economia e da criação do Fundo de Aval do Programa de Geração de Emprego e Renda, FUNPROGER, que alavancou, principalmente, as operações com o setor informal (PASSOS e CONSTANZI, 1998).

A avaliação geral do PROGER pelo IBASE em 1999 apontava também que as micro e pequenas empresas apoiadas pelo programa originaram novas ocupações

formais (crescimento de 29,91% em 1998) se comprado com este crescimento de apenas 2,64% para as empresas não apoiadas pelo programa no mesmo período. O desdobramento sobre os trabalhos informais (sem carteira, assalariados temporários, familiares não remunerados, sócios) também ocorreu. A conclusão do IBASE foi que o impacto do programa no combate à pobreza foi significativo, ainda que parte dos beneficiários diretos não fossem pobres, o acesso ao crédito tem gerado ocupações principalmente para pobres com pouca escolaridade (dos trabalhadores que conseguiram novas ocupações, 48% eram apenas alfabetizados ou analfabetos), especialmente nas regiões Nordeste e Norte, onde o predomínio da informalidade foi maior.

Entretanto, o que passava a ficar claro é que o PROGER surgia como possibilidade de reatualização da precariedade no mundo do trabalho, autoresponsabilizadora dos sujeitos com aparente sentido de liberdade. Neste propósito tem se estabelecido estas políticas até os dias atuais, que conforme discurso do Ministério do Trabalho e Emprego promovem inclusão social e autodesenvolvimento solidário e justo por via da expansão de empreendimentos autogestionários no país como alternativa de desenvolvimento.

A percepção de que o setor informal era dotado de potencialidades e visto como solução redentora à geração de renda e trabalho ficava explícita desde quando o programa passou a ser executado. Malaguti (2000) destaca que a abertura econômica iniciada nos idos dos anos 1990 provocou uma movimentação dos trabalhadores da indústria para os serviços, intensificando a informalização do mercado. O autor também fala sobre o mito do sonho da vida sem patrão a partir de dados do mercado de trabalho brasileiro divulgados pelo IBGE na década de 1992/1994, momento em que passariam a ocorrer mudanças importantes por meio da intervenção pública.

O sonho de tornar-se trabalhador “independente” ou por “conta própria” ou pequeno empresário não exprime um desejo real dos trabalhadores, mas representa, isto sim, o que parece ser a única possibilidade de escapar do desemprego ou dos salários degradados: impedidos de realizar-se como assalariados, o jeito é tornar-se pequeno patrão ou trabalhador por conta própria...Logo, montar um pequeno negócio é muito mais uma forma de amenizar as frustrações do que acalantar sonhos e ilusões... Os trabalhadores sonham, na realidade, com empregos estáveis, bem remunerados e que lhes atribuam um *status* social positivo. No entanto, à medida que estes empregos tornam-se cada vez mais raros, o “jeito” é mudar de sonho e (que saída?) tornar-se autônomo, micro ou pequeno empresário.

Logo, montar um pequeno negócio é muito mais uma forma de amenizar frustrações do que de acalantar sonhos e ilusões (MALAGUTI, 2000, p.91).

Isso ficou evidente no constante aumento na proporção de empregados sem carteira e trabalhadores autônomos, que correspondiam a cerca de 42% da PEA no início de 1991 e estavam no limiar de atingir 50% de acordo com a PME/IBGE de agosto de 1996. Posto em termos de médias anuais, este índice de precariedade cresceu continuamente, partindo de 0,428 em 1991, seguindo para 0,449, 0,458, 0,475 e 0,478 nos quatro anos seguintes, e alcançando 0,489 nos primeiros oito meses de 1996 (PASSOS e CONSTANZI, 1998).

Ao serem implementadas a partir dos governos neoliberais, as políticas ativas de mercado de trabalho, e nelas o PROGER, tem sido distanciadas das intenções propostas (de aumento do trabalho formal e protegido) e vem se adequando à realidade da precariedade estrutural do mundo do trabalho. Pochmann (2008) reitera que os recursos destinados para todas as políticas ativas após 1990 foram poucos em relação a grande proporção de desempregados, visto que o desemprego entre 1995 e 2000, cresceria 155,5% com a incorporação de 7 milhões de desempregados, enquanto que os recursos para todo o conjunto de políticas ativas cresceu, no mesmo momento, 64,7%.

No âmbito do PROGER a administração a cargo das instituições financeiras (BNDES, Banco do Brasil, BNB, BASA e CEF) apresentava-se como um dos primeiros problemas. É bom ressaltar que o mercado de crédito no Brasil é gerido por dois segmentos: o livre e o direcionado (caso este do PROGER). Conforme Moraes (2008) estes segmentos apresentam diferentes especificidades segundo a origem dos recursos e as condições aplicadas nos empréstimos e nos financiamentos: no crédito livre, as taxas de juros, prazos e demais condições aplicadas são determinadas pelo banco prestador, ou estabelecidas por meio de negociações entre o banco e o tomador de crédito, com base em recursos supridos pelo mercado. No crédito direcionado, os recursos provêm de fontes institucionais, e as condições para a concessão dos empréstimos – como as taxas de juros, os segmentos econômicos atendidos e o porte de beneficiários – são previamente definidas nas normas dos respectivos fundos e programas de crédito. A modalidade direcionada vem diminuindo perante a de créditos livres que passou em 2003 de 50,9% para 59,9% em 2007, ao passo que o direcionado, foi de 49,1% para 40,1% nos mesmos anos.

Junto com o primeiro problema, o do controle exercido pelas instituições financeiras na consumação do PROGER, estavam o da burocratização do acesso ao crédito (que dificultava o alcance de grupos informais e sem estabilidade no mundo do trabalho) bem como a falta de descentralização de sua execução pelo Sistema Público de Emprego (que exigia a maior participação dos municípios). Era esta a interpretação que os gestores da política pública tinham sobre a ineficiência do programa, muito distante dos desdobramentos da financeirização e da necessária flexibilização e desregulamentação da força de trabalho, expressa tanto pelos rebatimentos da reestruturação produtiva no país bem como do papel funcional da superpopulação relativa como uma face própria da dinâmica da acumulação capitalista.

Retirava-se do Estado sua responsabilidade em relação ao direito do trabalho, de caráter público e político garantido constitucionalmente, tornando-o uma questão privada. Orienta-se a adoção de um modelo empresarial de gestão dos sistemas públicos de emprego, cujo princípio norteador é de que a igualdade de direitos leva à igualdade de oportunidades, os beneficiários transformam-se em clientes/"gerentes". Ao mesmo tempo o signo da empregabilidade foi incorporado ao senso comum, orientando o perfil profissional dos trabalhadores ao mercado de trabalho, bem como a referência norteadora das políticas de formação profissional em consonância com a disponibilidade de crédito, dentro do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda.



## 5.2 Intervenções nas políticas públicas de trabalho no século XXI e a readequação do PROGER-Urbano

Os danos sociais do Neoliberalismo foram sentidos com maior intensidade no início dos anos 2000. A persistente barbarização da vida social engendrou uma readequação da “questão social” via “social-liberalismo” (uma nova forma de intervenção na relação capital x trabalho), permitindo a formalização de alianças partidárias de posições “antineoliberais”, caso do governo Lula no Brasil, que após eleito aderiu ao Neoliberalismo por intermédio do social-liberalismo. Este novo desenvolvimentismo, como terceira via ao socialismo e ao projeto liberal, propunha a compatibilidade de taxas de crescimento econômico com equidade social, por meio de programas sociais de promoção de igualdade e oportunidades, reformas nos sistemas financeiro, educacional e de inovação tecnológica<sup>63</sup>.

É importante considerar que a partir de 2003 a situação econômica mundial tornou-se mais favorável para o Brasil e as investidas no sentido de melhorar o quadro do mercado de trabalho se deram pela conjugação de vários fatores. O primeiro deles foi a aceleração do crescimento do PIB expressiva. Tal aceleração foi conduzida pela ampliação do consumo de bens duráveis e do investimento, pela expansão do crédito aos consumidores, empréstimos bancários e, por conseguinte, pela retomada do investimento. Na construção desse cenário o incremento das exportações possibilitou cobrir as importações e os déficits de serviços e da conta financeira do balanço de pagamentos. No mercado financeiro internacional a situação favorável propiciou a entrada de capital no país, contribuindo para a queda do preço do dólar e para a diminuição do ritmo da inflação<sup>64</sup>.

Explana Borges que,

---

<sup>63</sup> Sobre a análise do Neodesenvolvimentismo na política social ver os artigos de CASTELO, GONÇALVES e SAMPAIO JR. na revista *Serviço Social & Sociedade* (outubro-dez 2012) como consta nas referências.

<sup>64</sup> Entre 2004 e 2007 o número de desempregados diminuiu 2,5% e o número de empregados assalariados aumentou 10,6. O emprego formal aumentou 16,1%, crescendo no ritmo anual de 5,1%. Já o emprego sem carteira de trabalho apresentou um incremento, no mesmo período, de 1,9%, ou 0,6% ao ano, ao passo que o trabalho por conta própria aumentou 3,5% no período, ou 1,1% ao ano. O expressivo incremento do valor do salário mínimo na ordem de 29%, foi acompanhado por uma redução tímida das diferenças de renda entre as pessoas ocupadas (BORGES, 2016).

Aproveitando a conjuntura favorável, os novos gestores da economia brasileira utilizaram o que restou do setor produtivo estatal pós-privatizações dos anos de 1990 e os instrumentos de gestão econômica que sobreviveram, como os bancos públicos (BNDES, Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal, BNB) para puxar um novo ciclo de investimentos de grande porte, que incluiu a reativação da cadeia de gás e petróleo, com valorização do componente nacional, trazendo reflexos positivos em vários setores, como a indústria naval e de plataformas e a renovação do sistema portuário; e a retomada dos grandes investimentos infraestruturais – hidrelétricas, entre outros – além de investimentos maciços em programas habitacionais, os quais, no seu conjunto, propiciaram forte expansão da indústria da construção civil, historicamente um dos principais vetores de expansão do emprego e da demanda interna. Tudo isso resultou em rápida expansão do emprego e na queda das taxas de desemprego, invertendo a tendência do período anterior (BORGES, 2016, p.723).

Ao lado do investimento público a retomada do emprego formal era consequência de um conjunto de políticas para expansão econômica<sup>65</sup> que permitiram a economia nacional suportar os impactos imediatos da crise financeira de 2008, e continuar buscando a melhoria dos indicadores econômicos (mascarando a crise), por via do estímulo ao consumo interno, pela desoneração fiscal (com impactos negativos sobre as contas públicas) e a redução acentuada das taxas de juros, puxada pelos bancos públicos, a partir de 2011.

A partir de 2003 e avançando nos anos seguintes, teremos um incremento a partir dos governos de Lula e Dilma, quando se retoma o debate sobre a participação social, mesmo que apresentando limites. Correspondem a este incremento a realização de conferências nacionais no âmbito do trabalho e emprego, formação profissional, meio ambiente, etc., com expressiva participação da sociedade civil, além de canais de diálogo com organizações e movimentos sociais (via Secretaria Geral da Presidência da República) e a criação de Conselhos Desenvolvimento Social e Econômico – CDES, a Mesa Nacional de Negociação Permanente – MNNP, o Fórum

---

<sup>65</sup> Nesse contexto Moraes (2008) ressalta que foi instituída em 2003, na Financiadora de Estudos e Projetos (Finep), com base em recursos do FAT, para financiamentos de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PD&I) de empresas de médio e de grande porte, com taxas de juros subsidiadas; criação na Finep, em 2004, do Programa Juro Zero, para financiamentos de PD&I de micro e pequenas empresas, também com recursos do FAT. h) Adoção, a partir de 2003, das seguintes medidas de apoio ao crédito para microempreendedores: (i) liberação de 2% dos depósitos compulsórios mantidos pelo sistema bancário no Banco Central, para ampliação dos recursos para microcrédito e microfinanças; (ii) instituição do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO), em 2005, para empréstimos a microempreendedores com renda bruta anual de até R\$ 60 mil, destinados a investimentos fixos e a capital de giro, no valor de até R\$ 10 mil; o programa utiliza recursos do FAT e parte dos 2% liberados dos depósitos compulsórios (Lei nº 11.110/2005).

Nacional do Trabalho – FNT. O problema do desemprego era observado em associação com as condições de crescimento econômico capitalista, como uma “questão social” dentro da visão do Ministério do Trabalho e Emprego. Daí o suporte às políticas públicas de emprego trabalho e renda existentes: a Política de Valorização do Salário Mínimo, Programa Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, além do Programa Universidade para Todos (PROUNI), Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (PRONATEC), Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), SIS (que concentravam-se sobretudo na melhoria da formação profissional do trabalhador, assegurando de forma mais ampla o acesso às Universidades).

Também foi criada a lei Geral de Apoio às Micro e Pequenas Empresas, para incentivar a formalização do microempreendedor. No enfrentamento do desemprego dos jovens, entre 16 e 24 anos de reduzida escolaridade e renda, o Programa Nacional de Estímulo ao Primeiro Emprego para Juventude (PNPE) em 2004, através da qualificação profissional, estímulo financeiro às empresas contratantes, parcerias para contratação de aprendizes e apoio à constituição de empreendimentos coletivos pelos jovens.

Da mesma forma se destacou o Programa de Economia Solidária, voltado para os empreendimentos dirigidos pelos próprios trabalhadores, estimulando a formação de uma rede de incubadoras e o apoio à articulação de redes de economia solidária. Esse último, almeja fortalecer os empreendimentos autogestionários (apoando à formação e divulgação de redes de empreendimentos solidários via fomento direto, pelo mapeamento das experiências e a constituição de incubadoras). Reitera-se, que o programa não conta com recursos do FAT, sendo uma política que não se enquadra diretamente dentro do Sistema Público de Emprego. Suas ações não têm vinculação direta com os programas de crédito, mas, assim como esses, dirige-se para o público não-assalariado.

No âmbito do PROGER-Urbano, as mudanças se deram com o objetivo de envolver trabalhadores de pequenas unidades produtivas que dispunham de pouco capital, de base informal, que não tinham sido atingidos efetivamente pelas linhas de crédito do programa até então existentes, ou mesmo pela possibilidade de geração de trabalho pelas microempresas financiadas com crédito do programa.

A partir de 2003, o PROGER foi reestruturado com a criação de novas linhas de financiamento, destinadas à habitação, exportação, infraestrutura, recuperação de

imóveis em centros urbanos degradados, pequenas e médias empresas, modernização do parque industrial, inclusão digital, entre outros, e em diversificados setores. A novidade se deu na criação de programas e ações voltados para o microcrédito, a exemplo do FAT Empreendedor Popular<sup>66</sup> e do Programa Nacional de Microcrédito Produtivo Orientado (PNMPO).

Cardoso Jr. *et. al.* (2009), analisam o papel do FAT e observam que essa ampliação de linhas de crédito se deu em virtude da redução do déficit primário do FAT, desde a sua implantação em 1995, permitindo que o uso das receitas se convertesse em depósitos especiais nas linhas voltadas para capital de giro. Neste plano específico, não é possível dizer que as receitas não contribuam para impulsionar atividades produtivas, entretanto, é necessário se levar em conta que a desvinculação de recursos do FAT produz, em primeira instância, o déficit primário do próprio fundo, e que esse recurso ajuda na geração do superávit primário como um todo.

Logo, é a restrição de gastos com os serviços de emprego que permite a “sobra” que retornará ao FAT como receita financeira. Por outro lado, esse processo impacta negativamente no ponto de vista da concepção do seguro-desemprego (expressa na lei do FAT), a qual havia delineado um programa que associava a concessão do benefício a serviços complementares de emprego, como intermediação e qualificação profissional e atividades de desenvolvimento econômico. Na medida em que o FAT deixa de financiar estes programas, ou mesmo reduz seu financiamento, permite desfazer a concepção de sistema público de emprego integrado abrangente (*ibidem*).

Apesar disso, em 2004 o SPETR completaria uma década de existência e no seu conjunto amplo de ações e limites aparecia a recorrente necessidade de reestruturação para a incorporação dos segmentos mais vulneráveis em ampla informalidade, isso exigiria o desenvolvimento de novos instrumentos de gestão e operacionalização das políticas de emprego.

Além desses impasses históricos, um outro desafio tem sido o contínuo decréscimo dos recursos do FAT em função a Desvinculação de Receitas da União

---

<sup>66</sup>O FAT – Empreendedor Popular, disponibiliza até R\$ 10.000, reais por projeto, sendo, na interpretação dos proponentes, mais próximo da realidade dos pequenos empreendimentos informais brasileiros. O objetivo é o apoio financeiro para investimento ou investimento com capital de giro associado a empreendedores populares, objetivando a sua integração com o setor produtivo formal. Público-alvo são as pessoas físicas de baixa renda, em empreendimentos populares, inclusive o autoemprego, com faturamento bruto anual de até R\$ 120 mil, pelo Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

(RDU) relacionadas ao superávit primário. Os próprios atores envolvidos com as políticas defendem a necessidade de se eliminar a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que incide sobre a arrecadação dos fundos do Programa de Integração Social (PIS) e do Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (Pasep), e subtrai 20% do total desses recursos que seriam dirigidos ao FAT. Este tem registrado déficit corrente por conta desse artifício criado para financiar o superávit primário.

Ou seja, esta desvinculação contínua representa o mecanismo de apropriação do fundo público, proveniente de impostos e contribuições sociais, da mais-valia oriunda da exploração do trabalho como também da forma de tributação regressiva, sustentada no consumo, que onera a classe trabalhadora. A captura desse recurso acelera o desmonte dos direitos sociais. Como bem fundamenta Salvador,

A política social-trabalho é financiada, em grande parte, via Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), que é responsável pelo principal programa executado no âmbito do orçamento que é “integração das políticas públicas de emprego e renda.” A principal fonte tributária que financia a política social de trabalho no Brasil é a contribuição social PIS/Pasep (65%), que é destinada ao FAT. A base de incidência do PIS/Pasep é o faturamento das empresas, sendo repassados via preços e serviços ao consumo, isto é, uma fonte de financiamento regressiva, que é paga por toda população, principalmente a mais pobre. Contudo, o acesso aos principais benefícios que são pagos por esta fonte: seguro-desemprego e abono salarial é restrito somente aos trabalhadores inseridos em relações formais de trabalho. Nesse período, 26,77% do financiamento da política de trabalho foi feita por recursos financeiros diretamente arrecadados, cuja origem dos recursos financeiros são as aplicações no mercado financeiro do FAT. Isso revela um paradoxo, pois o financiamento da política social do trabalho no Brasil depende das aplicações financeiras e, portanto, de elevadas taxas de juros, que é fruto da política monetária que impede o crescimento e a geração de empregos no país (SALVADOR, 2012, p.18).

O fundo público é pressuposto central da acumulação de valor contemporânea, conduzindo o Estado para que se aproprie de parcela bastante significativa da mais-valia socialmente produzida, para assegurar as condições gerais de produção e reprodução. No fetiche da mercadoria está contido o “fetiche do Estado”, é operada a destituição de direitos sociais tanto do lado da exploração do trabalho (cada vez mais fora do formato assalariado com proteção social) como pela sua “desmercantilização” via desemprego estrutural (escamoteando a necessidade de o capital explorar apenas parte da totalidade dos trabalhadores enquanto mantêm a outra na condição de

superpopulação abundante permanente). Para usar a expressão de Francisco de Oliveira (1998), é a dialética do “anti-valor” para manter o valor sob novas formas.

Além dessa lógica da apropriação do fundo público, deve-se colocar que no âmbito específico dos Programas de Geração de Emprego e Renda, a incorporação de inúmeras linhas de crédito, deixou de privilegiar os empréstimos aos pequenos empreendedores formais e informais com dificuldade de acesso ao crédito no sistema financeiro tradicional, e passou a suprir a escassez de crédito de diferentes setores da economia, questionando-se o propósito do programa.

Em uma avaliação mais recente sobre a operacionalização do PROGER-Urbano, feita em 2012 pela FIPE, ficou evidente o quadro geral do programa, no qual se destacou os seguintes resultados:

1 - A tendência do valor médio de 0,51% do PIB entre 1995 e 2010, apresentando um queda a partir de 2006 a 2010, quando atingiu apenas 0,22%;

2 - As operações se intensificaram a partir de 2001 quando o mercado de crédito avançou no Brasil e voltou a cair após 2006, quando atingiu seu pico;

3 - O PROGER-Urbano opera efetivamente apenas em duas linhas de crédito: MPE Investimento e MPE Capital de Giro. As outras linhas investigadas apresentaram uma demanda muito baixa (como se constata também na tabela 01, da página seguinte do FAT/DIEESE). A baixa demanda, ou o baixo desempenho, não estão necessariamente associados às razões pelas quais a linha de crédito foi criada, mas, quando esta implantação não ocorre por critérios técnicos o problema se agrava;

5 - Os empréstimos do programa tendem a contribuir para a redução da informalidade e do trabalho precário;

4 - O programa gera emprego, pois por se tratar de micro e pequenas empresas, ao tomar crédito para tocar seu empreendimento, o programa já está contribuindo para a redução do desemprego, ao garantir o emprego do proprietário e/ou dos sócios;

5 - O PROGER foi a primeira experiência de crédito, para grande parte dos beneficiários, indicando que o programa tem contribuído favoravelmente para a democratização do crédito para os pequenos empreendedores brasileiros.

7 - O tempo médio de funcionamento das empresas exigidos foi de sete anos no mínimo para poder pegar o empréstimo;

8 - O programa só é divulgado pelas IFOS, não estando visível a sua condição de política pública via FAT;

9 - O perfil médio dos proprietários das empresas beneficiárias do PROGER Urbano é: homem, branco, com idade entre 40 e 49 anos, com pelo menos o ensino médio completo (e elevada proporção daqueles com superior completo e pós-graduação) e o perfil médio dos trabalhadores é: homem, com ensino fundamental e médio completo, contratado com carteira assinada, e recebe entre 1 e 3 salários mínimos;

10 - Os níveis de adimplência são relativamente altos no PROGER-Urbano, notadamente na linha Capital de Giro;

Esta foi a avaliação do relatório da FIPE em 2012. Mesmo tentando minimizar o fracasso, o próprio relatório evidencia a limitada eficiência do programa.

O destaque que damos é para o público alvo mais carente das políticas ativas, o trabalhador informal em suas diversas expressões, por conta própria ou o desempregado, caso da linha FAT Empreendedor Popular, que apenas teve 0,5% das operações realizadas em 2009, caindo para 0,1% no ano seguinte (2010) e praticamente sendo nula nos anos de 2011-2014. Isto fica claro na tabela 01 (p.231) do FAT/DIEESE que apresenta a distribuição das operações realizadas por setor de atividade e linha de crédito do PROGER-Urbano.

Mesmo o PROGER-Urbano comportando uma grande diversidade de linhas de crédito, há uma concentração de recursos empregados entre os anos de 2009 e 2014 na MPE (Micro e Pequena Empresa) - Investimento e MPE ((Micro e Pequena Empresa) - Capital de Giro. São linhas sobrepostas, que lidam com públicos diferenciados, que concedem empréstimo para investimentos em capital fixo e para capital de giro. No caso dessa segunda modalidade associado ao investimento ou concedido isoladamente, são financiadas a aquisição de máquinas e equipamentos, instalações elétricas e hidráulicas, móveis e utensílios de escritório, instalações comerciais e aquisição de veículos automotores utilizados no negócio. São várias linhas de créditos que ficam ociosas e que não apresentaram movimentação no período analisado.

**TABELA 01 – PROGER**  
**DISTRIBUIÇÃO DAS OPERAÇÕES REALIZADAS POR SETOR DE ATIVIDADE E LINHA DE CRÉDITO, BRASIL 2009 - 2014 (em %).**

Setor de atividade e linha de crédito	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Pequenos empreendimentos</b>	<b>96,1</b>	<b>89,0</b>	<b>89,5</b>	<b>23,8</b>	<b>29,4</b>	<b>13,8</b>
Micro e Pequena Empresa - Investimento	11,2	4,4	2,6	15,2	21,6	9,4
Micro e Pequena Empresa - Turismo-Investimento	0,4	0,2	0,2	1,3	1,8	0,7
FAT - Turismo Investimento	0,0	0,0	0,0	0,3	0,0	0,3
Cooperativas e associações	0,1	0,1	0,1	0,8	0,8	0,1
Profissional Liberal	0,3	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
FAT Empreendedor Popular	0,5	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Micro e Pequena Empresa - Capital de Giro	83,5	84,0	86,3	0,0	0,0	0,0
Micro e Pequena Empresa - Turismo - Capital de Giro	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FAT Empreendedor Popular Capital de Giro	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FAT - Taxista	0,0	0,1	0,3	4,0	5,1	3,2
FAT - Turismo Capital de Giro	0,0	0,0	0,0	2,1	0,0	0,0
Micro e Pequena Empresa -Sistema e Métodos	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
<b>Infraestrutura</b>	<b>0,1</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,4</b>	<b>0,2</b>	<b>0,0</b>
Proemprego - Micro e Pequena Empresa	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
Proemprego - Média e Grande Empresa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Proemprego Administração Pública	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FAT Infraestrutura Econômica Administração Pública	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FAT Infraestrutura Econômica Média e Grande Empresa	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0
FAT Infraestrutura Econômica Micro e Pequena Empresa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FAT Infraestrutura Insumos Básicos Média e Grande Empresa	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0
FAT Infraestrutura Insumos Básicos e Bens de Capital – Administração Pública	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>Exportação</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,1</b>	<b>0,1</b>
FAT Exportar - Média e Grande Empresa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PROGER Exportação	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1
<b>Política industrial</b>	<b>2,2</b>	<b>10,4</b>	<b>8,8</b>	<b>61,8</b>	<b>63,3</b>	<b>81,1</b>
FAT Fomentar - Micro e Pequena Empresa	1,8	10,2	8,6	61,3	60,4	81,0
FAT Fomentar - Média e Grande Empresa	0,2	0,1	0,1	0,5	0,1	0,0
Giro Setorial - Micro e Pequena Empresa	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Giro Setorial - Média e Grande Empresa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FAT Giro Setorial - Micro e Pequena Empresa Turismo	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
FAT Giro Setorial - Micro e Pequena Empresa Bares e Rest.	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,7
<b>Crédito rural</b>	<b>1,1</b>	<b>0,6</b>	<b>1,7</b>	<b>14,0</b>	<b>7,0</b>	<b>5,0</b>
PROGER Rural Custeio	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
PRONAF	0,0	0,0	0,0	14,0	0,0	5,0
PRONAF Investimento	0,6	0,6	1,7	0,0	0,0	0,0
PRONAF Cooperativas	0,3	0,0	0,0	0,0	7,0	0,0
<b>Inovação tecnológica</b>	<b>0,5</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>	<b>0,0</b>
FAT Pró Inovação	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FAT Pró Inovação Média e Grande Empresa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
FAT Pró Inovação Micro e Pequena Empresa	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Professor - Equipamento de informática	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<b>TOTAL</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<b>Total (em nos absolutos)</b>	<b>728.946</b>	<b>1.044.038</b>	<b>959.910</b>	<b>92.855</b>	<b>86.022</b>	<b>176.217</b>

Fonte: MTPS/SPPE/DES/CGER/Proger; Elaboração do DIEESE.



O quadro geral do desempenho do programa pode ser constatado pelos dados de distribuição de operações por setores de atividade do PROGER com a seguinte ordem: 13,8% para os Pequenos Empreendimentos, 0% para Infraestrutura, 0,1% para Exportação, 81,1% para Política Industrial, 5 % para o Crédito Rural e 0% para Inovação Tecnológica, o mesmo padrão se deu para os valores realizados em cada setor. A tabela 01 é clara, são mais de 30 linhas de créditos, e ainda que diversas, praticamente não são contempladas com os recursos e não se destinam aos empreendimentos populares, evidenciando a fragilidade desta política creditícia. Dentro das que efetivamente funcionam, há uma migração da concentração dos recursos da linha Capital de Giro para micro e pequena empresa em 2012 para o FAT-fomentar, no âmbito da política industrial.

Muitos dos impasses do PROGER já haviam sido indicados antes deste período, em 2005, quando ocorreu o II Congresso Nacional do SPETR, para melhorar as resoluções e normatizações do programa englobando políticas de seguro-desemprego, intermediação, qualificação e certificação profissional, geração de emprego e renda e inserção da juventude no mundo do trabalho. As indicações do Congresso apontavam para a busca da erradicação da pobreza e redução das desigualdades regionais pela via do trabalho sustentado nas diversas escalas (local, nacional e regional); fortalecimento das políticas ativas, melhor articulação dos programas do Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda, pela busca da universalização das ações como direito e com ações afirmativas aos grupos populacionais mais vulneráveis, necessidade de elevação da escolaridade e qualificação para o trabalho e por fim, integração do sistema público de emprego em todas as suas funções (CARDOSO JR.*et. al.*, 2009).

A análise dos relatórios de gestão financeira do FAT indicam o componente regional do programa. A tabela 02 (p. 233) revela a falta de funcionamento do programa em diversas regiões, nas duas principais linhas executadas pelo programa, Capital de Giro e Investimentos, bem como a concentração dos recursos na política industrial, que engloba empresas de maior porte entre 2009 e 2014 e a redução da participação dos microempreendimentos no mesmo período, revelado na tabela 03 (p. 234). A tabela 04 (p. 235) mostra a redução de valores de operações dos microempreendimentos e a ampliação na política industrial.

**TABELA 02 – PROGER**  
**DISTRIBUIÇÃO DOS CONTRATOS E DOS VALORES POR MODALIDADE BRASIL, REGIÕES E UNIDADES DA FEDERAÇÃO 2014 (EM %)**

Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação	Contratos				Valores			
	Investimento		Capital de giro		Investimento		Capital de giro	
	Em %	Em nos abs.	Em %	Em nos abs.	Em %	Em R\$ 1.000	Em %	Em R\$ 1.000
<b>Norte</b>	<b>100,0</b>	<b>9.641</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>100,0</b>	<b>2.264.593</b>	<b>0,0</b>	<b>531</b>
Acre	100,0	622	0,0	0	100,0	191.059	0,0	0
Amapá	100,0	740	0,0	0	99,9	46.860	0,1	32
Amazonas	99,9	1.363	0,1	1	100,0	7.135	0,0	0
Pará	100,0	3.989	0,0	0	100,0	33.677	0,0	0
Rondônia	100,0	1.564	0,0	0	100,0	557.482	0,0	93
Roraima	100,0	202	0,0	0	100,0	1.362.363	0,0	269
Tocantins	100,0	1.161	0,0	0	99,8	66.017	0,2	138
<b>Nordeste</b>	<b>100,0</b>	<b>27.139</b>	<b>0</b>	<b>6</b>	<b>99,9</b>	<b>2.829.739</b>	<b>0,1</b>	<b>1.506</b>
Alagoas	100,0	956	0,0	0	100,0	15.734	0,0	0
Bahia	100,0	0,0	0,0	2	100,0	175.230	0,0	0
Ceará	100,0	4.394	0,0	1	100,0	25.365	0,0	0
Maranhão	100,0	3.067	0,0	0	100,0	180.989	0,0	60
Paraíba	99,9	1.820	0,1	2	100,0	22.950	0,0	0
Pernambuco	100,0	3.939	0,0	1	99,9	717.775	0,1	601
Piauí	100,0	1.698	0,0	0	99,8	124.861	0,2	270
Rio Grande do Norte	100,0	1.681	0,0	0	100,0	1.385.971	0,0	575
Sergipe	100,0	736	0,0	0	100,0	180.865	0,0	0
<b>Sudeste</b>	<b>100,0</b>	<b>68.350</b>	<b>0</b>	<b>22</b>	<b>99,9</b>	<b>980.810</b>	<b>0,1</b>	<b>986</b>
Espírito Santo	99,9	3.509	0,1	2	100,0	130.644	0,0	0
Minas Gerais	100,0	17.255	0,0	8	99,9	135.984	0,1	100
Rio de Janeiro	99,9	8.513	0,1	7	99,8	541.428	0,2	886
São Paulo	100,0	39.073	0,0	5	100,0	172.754	0,0	0
<b>Sul</b>	<b>100,0</b>	<b>53.848</b>	<b>0</b>	<b>10</b>	<b>100,0</b>	<b>1.105.971</b>	<b>0,0</b>	<b>176</b>
Paraná	100,0	19.551	0,0	2	100,0	319.970	0,0	45
Rio Grande do Sul	100,0	20.867	0,0	6	100,0	663.689	0,0	131
Santa Catarina	100,0	13.430	0,0	2	100,0	122.312	0,0	0
<b>Centro-Oeste</b>	<b>100,0</b>	<b>17.150</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>99,9</b>	<b>344.596</b>	<b>0,1</b>	<b>214</b>
Distrito Federal	100,0	2.128	0,0	1	100,0	34.631	0,0	0
Goiás	100,0	6.430	0,0	0	100,0	85.885	0,0	0
Mato Grosso	100,0	5.697	0,0	0	100,0	167.469	0,0	0
Mato Grosso do Sul	100,0	2.895	0,0	0	99,6	56.610	0,4	214
<b>BRASIL(1)</b>	<b>100,0</b>	<b>176.177</b>	<b>0,0</b>	<b>40</b>	<b>100,0</b>	<b>7.529.291</b>	<b>0,0</b>	<b>3.412</b>

Fonte: MTPS/SPPE/DES/CGER/Proger; Elaboração: FAT/DIEESE, 2015.

**TABELA 03 – PROGER**

**NÚMERO DE OPERAÇÕES REALIZADAS POR SETOR DE ATIVIDADE E LINHAS DE CRÉDITO, BRASIL 2009 - 2014 (em n absolutos).**

Setor de atividade/linha de crédito	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Pequenos Empreendimentos</b>	<b>700.767</b>	<b>928.834</b>	<b>858.731</b>	<b>22.058</b>	<b>25.273</b>	<b>24.278</b>
Proger Urbano Investimento <sup>(2)</sup> - Micro e Pequena Empresa	81.342	46.158	24.956	14.123	18.543	16.530
Proger Urbano Investimento <sup>(2)</sup> - Micro e Pequena Empresa-Turismo-Investimento	2.825	2.534	1.602	1.167	1.580	1.307
FAT - Turismo Investimento	(1)	(1)	(1)	286	(1)	544
Proger Urbano Investimento <sup>(2)</sup> - Cooperativas e associações	642	723	718	729	662	228
Proger Urbano Investimento <sup>(2)</sup> - Profissional Liberal	2.213	241	(1)	(1)	59	25
FAT Empreendedor Popular	3.735	1.097	85	(1)	(1)	(1)
Proger Urbano Investimento <sup>(2)</sup> - Micro e Pequena Empresa - Capital de Giro	608.825	876.550	828.752	(1)	(1)	(1)
Proger Urbano Investimento <sup>(2)</sup> - Micro e Pequena Empresa - Turismo - Capital de Giro	5	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
FAT Empreendedor Popular Capital de Giro	1.180	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
FAT Taxista	(1)	1.531	2.600	3.686	4.426	5.644
FAT - Turismo Capital de Giro	(1)	(1)	(1)	1.974	(1)	(1)
Proger Urbano Investimento <sup>(2)</sup> - Sistema e Métodos	(1)	(1)	18	93	3	(1)
<b>Infraestrutura</b>	<b>296</b>	<b>69</b>	<b>206</b>	<b>99</b>	<b>49</b>	<b>7</b>
Proemprego - Micro e Pequena Empresa	278	69	206	99	49	7
FAT Infraestrutura Econômica Micro e Pequena Empresa	18	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
<b>Exportação</b>	<b>59</b>	<b>66</b>	<b>15</b>	<b>8</b>	<b>75</b>	<b>142</b>
Proger Exportação	59	66	15	8	75	142
<b>Política Industrial</b>	<b>14.445</b>	<b>106.566</b>	<b>82.996</b>	<b>56.919</b>	<b>54.328</b>	<b>142.827</b>
FAT Fomentar - Micro e Pequena Empresa	12.882	106.473	82.500	56.919	51.978	142.787
Proger Giro Setorial - Micro e Pequena Empresa	1.563	93	(1)	(1)	(1)	(1)
FAT Giro Setorial-Micro e Pequena Empresa Turismo	(1)	(1)	4	(1)	2.350	40
FAT Giro Setorial-Micro e Pequena Empresa Bares e Restaurantes	(1)	(1)	492	(1)	(1)	(1)
<b>Crédito Rural</b>	<b>1.137</b>	<b>(1)</b>	<b>(1)</b>	<b>(1)</b>	<b>(1)</b>	<b>(1)</b>
Proger Rural Custeio	1.137	(1)	(1)	(1)	(1)	(1)
<b>Inovação Tecnológica</b>	<b>3.547</b>	<b>429</b>	<b>84</b>	<b>(1)</b>	<b>(1)</b>	<b>(1)</b>
FAT Pró Inovação Micro e Pequena Empresa	115	62	83	(1)	(1)	(1)
Proger Urbano Investimento (2) - Professor - Equipamento de Informática	3.432	367	1	(1)	(1)	(1)
<b>TOTAL</b>	<b>720.192</b>	<b>1.035.898</b>	<b>942.017</b>	<b>79.076</b>	<b>79.651</b>	<b>167.112</b>

Fonte: MTPS, SPPE; DES; CGER; Proger; Elaboração: FAT/ DIEESE.

**TABELA 04 – PROGER**  
**VALORES EFETUADOS POR SETOR DE ATIVIDADE E LINHAS DE CRÉDITO, BRASIL 2009 - 2014 (em R\$1.000)**

Setor de atividade/linha de crédito	2009	2010	2011	2012	2013	2014
<b>Pequenos Empreendimentos</b>	<b>4.659.453</b>	<b>3.386.011</b>	<b>2.655.879</b>	<b>1.468.007</b>	<b>1.634.016</b>	<b>1.369.724</b>
Proger Urbano Investimento (2) - Micro e Pequena Empresa	3.498.710	1.982.601	1.299.397	910.654	1.324.635	1.005.680
Proger Urbano Investimento (2) - Micro e Pequena Empresa – Turismo - Investimento	153.090	122.506	88.048	83.913	156.080	117.487
FAT - Turismo Investimento	(3)	(3)	(3)	95.313	(3)	77.537
Proger Urbano Investimento (2) - Cooperativas e associações	18.071	23.551	24.608	30.325	25.064	10.247
Proger Urbano Investimento (2) - Profissional Liberal	31.550	1.738	(3)	(3)	1.457	696
FAT Empreendedor Popular	20.910	4.693	470	(3)	(3)	(3)
Proger Urbano Investimento (2) - Micro e Pequena Empresa - Capital de Giro	933.075	1.206.390	1.164.621	(3)	(3)	(3)
Proger Urbano Investimento (2) - Micro e Pequena Empresa - Turismo - Capital de Giro	721	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)
FAT Empreendedor Popular Capital de Giro	3.326	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)
FAT Taxista	(3)	44.531	77.991	106.927	126.615	158.077
FAT - Turismo Capital de Giro	(3)	(3)	(3)	237.868	(3)	(3)
Proger Urbano Investimento (2) - Sistema e Métodos	(3)	(3)	743	3.007	165	(3)
<b>Infraestrutura</b>	<b>60.374</b>	<b>12.361</b>	<b>53.013</b>	<b>95.474</b>	<b>95.259</b>	<b>50.053</b>
Proemprego - Micro e Pequena Empresa	59.055	12.361	53.013	95.474	95.259	50.053
FAT Infraestrutura Econômica Micro e Pequena Empresa	1.318	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)
<b>Exportação</b>	<b>3.779</b>	<b>4.060</b>	<b>732</b>	<b>755</b>	<b>6.225</b>	<b>13.095</b>
Proger Exportação	3.779	4.060	732	755	6.225	13.095
<b>Política Industrial</b>	<b>2.584.656</b>	<b>1.865.484</b>	<b>3.201.135</b>	<b>3.020.057</b>	<b>2.746.809</b>	<b>3.583.476</b>
FAT Fomentar - Micro e Pequena Empresa	2.421.485	1.851.007	3.168.794	3.020.057	2.500.567	3.580.064
Proger Giro Setorial - Micro e Pequena Empresa	163.171	14.477	(3)	(3)	(3)	(3)
FAT Giro Setorial-Micro e Pequena Empresa Turismo	(3)	(3)	345	(3)	246.242	3.412
FAT Giro Setorial-Micro e Pequena Empresa Bares e Restaurantes	(3)	(3)	31.995	(3)	(3)	(3)
<b>Crédito Rural</b>	<b>31.815</b>	<b>(3)</b>	<b>(3)</b>	<b>(3)</b>	<b>(3)</b>	<b>(3)</b>
Proger Rural Custeio	31.815	(3)	(3)	(3)	(3)	(3)
<b>Inovação Tecnológica</b>	<b>341.967</b>	<b>152.173</b>	<b>277.222</b>	<b>(3)</b>	<b>8.646</b>	<b>(3)</b>
FAT Pró Inovação Micro e Pequena Empresa	330.615	151.049	276.668	(3)	8.646	(3)
Proger Urbano Investimento (2) - Professor - Equipamento de informática	11.353	1.124	554	(3)	(3)	(3)
<b>TOTAL</b>	<b>14.584.117</b>	<b>10.255.021</b>	<b>11.007.014</b>	<b>9.277.635</b>	<b>9.021.728</b>	<b>7.532.703</b>

Fonte: MTPS. SPPE; DES; CGER; Proger. Elaboração: FAT/DIEESE, 2015.

Mesmo que na primeira década do século XXI o mundo do trabalho brasileiro tenha apresentado melhoria da formalização, queda do desemprego e crescimento da renda, isso não foi promovido pelas políticas de emprego, notadamente as ativas, como o PROGER, elas seguiram caminho inverso. À medida que os níveis de emprego e renda dos trabalhadores sinalizavam melhoras, a performance das políticas de emprego deteriorava-se.

Embora o PROGER se constitua uma injeção expressiva de crédito na economia, ela se estabelece de forma desconexa e confusa de linhas de financiamento, sobretudo em razão da sobreposição existente entre elas. A amplitude de um excesso de linhas variadas que foram sendo incorporadas, distanciou os objetivos da política do público-alvo: os trabalhadores em desemprego crônico.

As políticas ativas destinadas a promoção do emprego, acesso aos meios legais e a empregabilidade apresentaram baixa efetividade na sua trajetória, sendo intensificada a sua fragilidade nas duas últimas décadas. A raiz disso está em sua desconexão face à dinâmica do mercado de trabalho. No caso das políticas passivas a conexão foi mais evidente, pois como o propósito é garantir proteção mínima ao trabalhador, com a intensificação da desestruturação do mercado de trabalho a demanda sobre elas aumentou, colocando em risco sua sustentabilidade financeira. As políticas passivas foram alavancadas pelo crescimento dos beneficiários do seguro desemprego e do abono salarial. A forte expansão do assalariamento formal, o crescimento da renda dos trabalhadores, a ampliação do número de postos de trabalho na faixa até 2 salários mínimos e a elevação do valor real do salário mínimo foram os principais fatores da expansão física e financeira das políticas passivas de emprego, com destaque para o Bolsa Família. Em outros termos, é como se as políticas ativas atuassem como “passivas” e as passivas como “ativas” sintonizadas com o mercado de trabalho.

A busca de solução de tais desafios envolveu a participação dos municípios como saída na gestão das políticas públicas de trabalho e renda no decorrer no século XXI, uma face da redução do papel do Estado circunscrita na escala local/municipal. O desemprego deveria ser enfrentado na cidade, onde o poder público podia estar mais perto dele, por via da integração das demais políticas do SPETR com as políticas municipais, no seu monitoramento e enfrentamento. Isso fomentou a readequação e articulação das ações e programas observados do sistema público de emprego,

prevalência de políticas passivas e inexpressividade de políticas ativas. Mesmo assim um dado persistia, evidenciava-se o peso das ocupações informais

Essa estratégia, imposta pela volatilidade do capital financeiro enquadra a escala urbana em articulação com a do Estado-Nação e a global. Essa integração espacial é uma necessidade da universalização do trabalho abstrato na forma de valor. “A descentralização do capital encontra sua mais perfeita expressão geográfica no desenvolvimento urbano” (SMITH: 1988, p. 197). É isso que se observa em Aracaju, onde a dinâmica do mercado de trabalho local na última década esteve em sincronia com as mudanças na economia nacional e da intervenção pública no mundo do trabalho, como resposta ao ajuste espacial da crise do capital.

### 5. 3 A ilusão do “boom econômico brasileiro” e o PROGER-Urbano em Aracaju

Entre os anos de 2004 a 2014, com a reestruturação produtiva já consolidada, tem-se um novo arranjo na conciliação de classes no Brasil, pela mistura da adesão a metas macroeconômicas do modelo neoliberal, com políticas de perfil desenvolvimentista. Isso foi assegurado pelo perfil da intervenção do Estado nacional (especialmente através de empresas estatais como a Petrobrás, o BNDES e bancos públicos) e com mudanças importantes na política social e do trabalho, as quais contribuíram para a melhoria do desempenho macroeconômico. O avanço da base primário exportadora de *commodities* dos setores do agronegócio e de mineração (ampliada pela expansão da economia chinesa), passariam a ser elementos importantes do novo ciclo de expansão, secundarizando a indústria de transformação, mas expandindo o índice de emprego formal pela combinação deste conjunto de fatores.

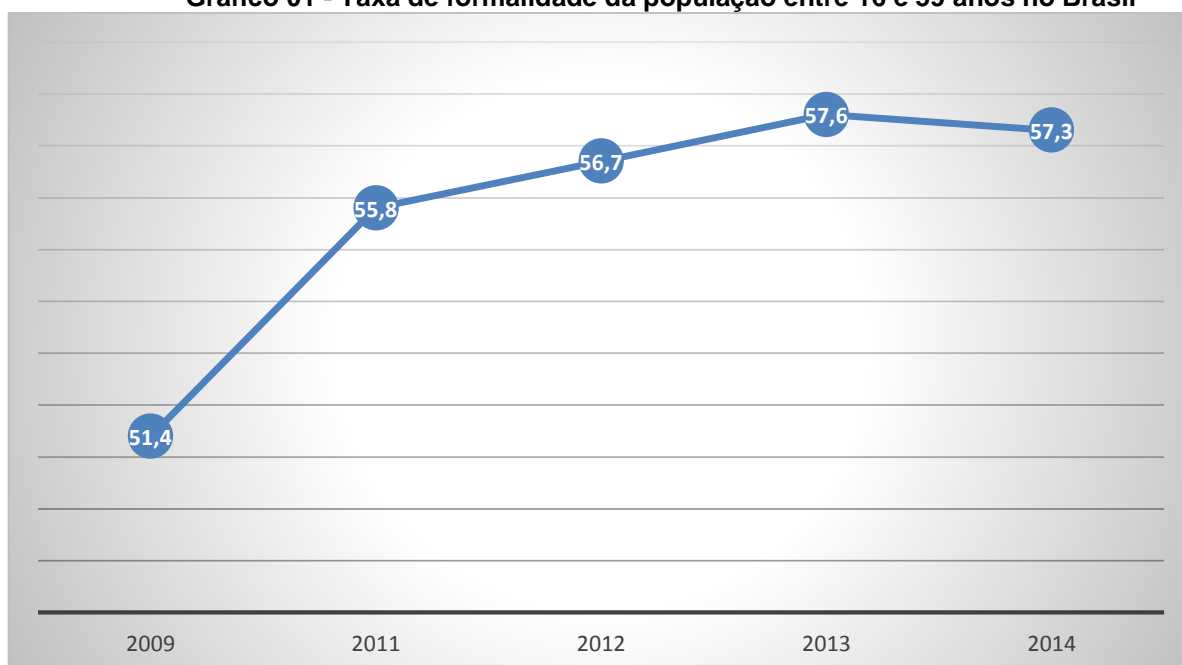
Foram gerados 20 milhões de empregos neste período, propiciados pelo perfil dos investimentos e pela expansão do mercado consumidor de bens e serviços. Como resultado, registrou-se uma rápida redução da taxa de desemprego, que caiu de 9,2% em 2002 para 6,1% em 2014, reduzindo o contingente de desempregados de 8 milhões de pessoas para 7,4 milhões (BORGES, 2016). Pelo traço marcante e histórico da informalidade do mercado brasileiro, ela foi suavizada a partir de 2009, como se observa no razoável aumento do trabalho formalizado expresso no gráfico 01 da página seguinte (239).

Na relação destas mudanças com a intervenção pública estatal destacamos que embora o Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda tivesse sido reestruturado em 2003 afinado com o momento de crescimento econômico, incluindo políticas novas e buscando a ampliação e articulação de suas ações na melhoria dos indicadores do mercado de trabalho, o rebatimento da intervenção pública nessa primeira década se daria pela prevalência das políticas passivas e, ao mesmo tempo e contraditoriamente, pela necessidade imperiosa de flexibilizar o orçamento público, colocando as políticas sociais de cunho universal como um obstáculo a ser ultrapassado. Daí serem substituídas por políticas muito focalizadas de redução da pobreza extrema. É justamente quando no Brasil se fundem os programas anteriores

de transferência de renda originando o Programa Bolsa Família (PBF)<sup>67</sup>, tendo forte rebatimento na economia nacional e sobretudo no Nordeste.

A prevalência focalizada da transferência de recursos é um corolário da expressão mais cruel da reestruturação produtiva: a intensificação do contingente da superpopulação relativa que passaria a ter no programa uma forma de acesso a renda, mas não ao mercado de trabalho. Ao mesmo tempo isso evidenciava a frágil eficiência dos demais programas do sistema público de emprego justamente onde os problemas assumem uma magnitude maior como é o caso do Nordeste. Entretanto, mesmo em uma dimensão passiva de intervenção no mercado de trabalho, a articulação com outras variáveis permitiriam razoáveis melhorias nos indicadores sociais.

**Gráfico 01 - Taxa de formalidade da população entre 16 e 59 anos no Brasil**



Fonte: IBGE, PNDA. Elaboração própria

É imperativo colocar que o componente regional desta política no Nordeste associa-se com as condições históricas que esta região ocupou na economia nacional, caracterizada pelo forte desemprego, como fornecedora de força de trabalho barata para outras regiões, além de uma marcante informalidade e precariedade das

<sup>67</sup>Este se propõe a romper o ciclo intergeracional da pobreza através de dois eixos fundamentais: alívio imediato da fome através da transferência de renda direta para as famílias e imposição de condicionalidades (GALVÃO e LEPIKSON, 2016). Entre estas condicionalidades destaco a de se qualificar para inserção no mercado de trabalho.



relações de produção e trabalho. O *boom* que a economia nacional vai vivenciar no século XXI abriria espaço para as políticas públicas sociais federais de transferência de renda e valorização do salário mínimo, atingindo assim as camadas mais pobres do Nordeste, que respondem por praticamente metade do volume dos recursos aplicados do Programa Bolsa Família.

Ainda que a realidade econômica nordestina tenha sido impactada pelo Bolsa-Família (pois permitiu a injeção de recursos e favoreceu a economia de diversos municípios, atraindo a instalação de indústrias de alimentos e bebidas, de bens-duráveis, expandindo pequenas e grandes redes de supermercados e shopping centers), não se pode esquecer que tiveram peso no retardamento dos efeitos econômicos imediatos da crise de 2008, repercutindo na melhoria dos indicadores sociais da região: o crescimento do crédito para o consumo para pessoa física e jurídica (assegurando lucratividade para o capital financeiro); o papel que os bancos públicos desempenharam nesse contexto, com destaque o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e o BNDES; 3 - o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e suas obras em infraestrutura; 4 - o Programa Minha Casa minha vida e a descoberta de petróleo na camada do Pré-Sal que estimulou investimentos da Petrobrás e demais políticas sociais, inclusive as de educação.

Esse conjunto de fatores fomentou o crescimento da construção civil e a geração de postos de trabalho nos estados e capitais nordestinas. Este foi o caso de Aracaju, onde o crescimento de ocupações relacionou-se com as tendências do mercado nacional gerando um crescimento da formalização no comércio e serviços do que diretamente por consequência de políticas ativas de crédito do PROGER. Estas sempre operaram abaixo do esperado e continuaram dando sinais de pouca repercussão desde 2003, agravando a situação após 2014, com baixos valores operados por setor de atividade. Como se pode observar o saldo apresentado na já exposta tabela 02 (p.233), que faz referência a 2014, revelando que a distribuição regional do PROGER coloca o Sudeste na liderança dos contratos nas linhas Capital de Giro e Investimentos (68.359) seguido da região Sul, com (53.848), e depois no Nordeste com (27.139). Nesta região Sergipe apresenta o segundo pior desempenho no período, perdendo apenas para a Bahia.

As melhorias nos indicadores sociais em Aracaju se deram desde 2010. Dados do saldo do emprego formal, a partir do CAGED/MTE, revelavam o estoque positivo

de emprego formal desde 2003 (1.155); 2004 (1.349); 2005 (2.778); 2006 (1.659); 2007 (1.072); 2008 (2.044); 2009 (2.741) e 2010 (4.777), que teve uma curva ascendente e contínua. Aracaju aparece como capital mais bem colocada do Nordeste no Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), medido pela Federação das Indústrias do Rio de Janeiro (2009), ocupando a nona colocação no país no quesito Emprego e Renda.

Na categoria específica, a capital de Sergipe obteve um índice de 0,9011, numa escala que vai de 0 a 1, e se manteve à frente de grandes centros como Brasília (0,8805), Rio de Janeiro (0,8673) e Porto Alegre (0,8839). A geração e o estoque de emprego formal, atrelados à média salarial do aracajuano, formam os fatores analisados na pesquisa. A maioria dos empregos gerados no período (2006-2009) analisado partiu, sobretudo, da construção civil e do comércio e serviços. No ano de 2011 o índice da FIRJAN colocou a cidade na quarta posição do país.

Estes três setores foram os que aumentaram a ocupação do município e justamente por terem uma alta rotatividade, foram os mesmos que recuaram após a crise de 2008. Desde 2014 o saldo entre admissões e demissões tem revelado crescimento negativo consecutivamente em 2015 e 2016, também sem perspectiva de reversão, é o que afirmou o Diretor Regional do Dieese, Luís Moura, ao fazer uma análise do mercado de trabalho aracajuano na última década:

O crescimento do emprego formal em Aracaju esteve associado ao fortalecimento da economia nacional com pico em 2010. O setor de serviços e comércios e construção civil são muito instáveis e dependem de outros setores. Os Bancos (Banese, Caixa e Banco do Brasil) estão reestruturando pessoal, o desemprego decorrente disso terá maior impacto no município por que afeta diretamente o setor de serviços.

O quadro deve se agravar com a continuidade do desmonte do Estado e a restrição de concursos, pois o emprego público (nos três níveis) é a principal forma de ocupação no município e também em Sergipe. A reestruturação dos Bancos, a PEC 55 serão terríveis.

Para piorar, a Indústria de transformação do Estado vem sofrendo com a concorrência internacional, indústrias têxteis e de calçados fechando. O Estado tem se tornado refém da “guerra fiscal”, perdendo arrecadação. Isso é mais um fator que agravará o desemprego na capital e no Estado daqui para frente.

Das alternativas a esse quadro, o empreendedorismo poderia ser um caminho, mas não é possível porque não existe política pública de crédito para o pequeno e micro empreendimento que realmente

funcione. Não adianta o SEBRAE ficar fazendo um monte curso, isso não resolve. A política pública e o crédito precisam ser direcionados a quem precisa. Em Sergipe, sobretudo Aracaju, isso seria necessário porque as pequenas empresas são predominantes na geração de empregos. Estes pequenos empreendimentos, uma vez ampliados, seriam a porta de entrada para os jovens no trabalho (MOURA, Luís. 05.11.2016).

No que se refere ao papel dos micro e pequenos empreendimentos em Sergipe como um todo, embora eles não tenham sido contemplados pelas linhas de crédito do PROGER-Urbano, foram eles que mais impactaram na geração de renda. A expansão do poder de compra pela política de valorização do salário mínimo, o apoio à formalização via Micro Empreendedor individual (MEI), associada a um volume maior de capacitação e o estímulo do Programa Bolsa Família tiveram mais interferência na ampliação das oportunidades de mercado para os pequenos empreendimentos do que a principal política a ele direcionada. Em 2008, os empreendimentos com até 10 trabalhadores correspondiam a 37,5% de todas as ocupações. Entre 2000 e 2008, o segmento de empresas com até 19 empregados teve um incremento de 5.221 estabelecimentos, sendo responsável por 28% dos novos empregos gerados no setor privado sergipano (IBGE - PNAD, 2008).

O principal desafio dos pequenos empreendimentos continua sendo a dificuldade de acesso ao crédito, ou mesmo as condições desvantajosas deste. Apesar da retórica da valorização dos microempreendimentos, constatou-se que os próprios empreendimentos utilizam seu próprio capital de giro para expandir suas instalações e ampliar seu estoque. São eles que utilizam também a força de trabalho mais barata e precarizada.

Os estabelecimento com até 19 empregados apresentaram presença importante em todos os setores da economia do Estado, sendo representados por 97,1 % das empresas agropecuárias, 95,1% do comércio, 90,4% dos serviços, 83,7% da indústria de transformação e 82,3% na construção civil e no setor extrativo mineral respondia por menos de 80%. Na ordem de importância aparece o comércio, serviços, agropecuária e construção civil (PNDA, 2008).

A visão das políticas do SPETR tem em comum, tanto ativas quanto passivas, o princípio da necessidade da qualificação associada a estratégia empreendedora, na perspectiva de integrar o setor informal e depois afastá-lo da informalidade. Isso se

dá a partir da exploração do potencial dos microempreendimentos, caracterizados por serem um “amortecedor” contra o desemprego há décadas.

Aí fica evidente a concepção de liberdade de Amartya Sen (2000), o perfil das políticas compensatórias em que o caminho da liberdade é traçado pelo crédito, garantidor das oportunidades, capacidades e direito de escolha. O desenvolvimento partiria das próprias pessoas. Como também concebe Sachs (2003) é encarar pequenos produtores empreendedores como arquitetos potenciais do futuro, em condições de competir com os processos espúrios do mercado, aperfeiçoando a sua qualificação, propiciando acesso à tecnologia, ao crédito e ao mercado.

Esta concepção sustenta as ações da Fundação Municipal de Formação Municipal para o Trabalho em Aracaju (FUNDAT), pela qualificação de viés empreendedor que vê nos microempreendimentos do município uma alternativa de geração de renda. A fundação busca qualificar profissionais e promover ações para inseri-los ou reinseri-los no mercado de trabalho através de cursos profissionalizantes, palestras, seminários e outras atividades desenvolvidas. Embora sua gestão esteja a cargo do município, a FUNDAT possui patrimônio próprio e autonomia administrativa, financeira e técnica. Propõe uma política de trabalho e renda voltada para responder às demandas dos trabalhadores aracajuanos que buscam qualificação ou queiram criar seu próprio negócio.

No histórico de ações da fundação está a intermediação de força de trabalho em nível municipal feita em parceria com o SINE. De acordo com representante da FUNDAT, as empresas (Ferreira Costa, Grandes redes de supermercado como Grupo Ceconsud e Pão de Açúcar, Empresas de ônibus, restaurantes, clínicas médicas e de exames, escritórios, e demais empresas de médio porte) buscam nas informações dos cadastros da fundação o perfil de trabalhador procurado e solicitam o encaminhamento dos currículos para realização das entrevistas. A fundação dispõe de um cadastro com informações de escolaridade, experiência, profissão, sexo e idade, presença no Cadastro Único e no Bolsa-Família, que facilita a procura e a redução do custo por parte das empresas e também aceleram a possibilidade do trabalhador ser submetido a uma entrevista. A intermediação não é garantia de contratação, mas é o melhor caminho para tentar vencer o desemprego com velocidade, é que entendem os gestores municipais da FUNDAT.

A fundação também emite a carteira de trabalho, além de oferecer o portfólio de cursos livres<sup>68</sup>, de duração variada (de 08 até 120 horas) para um público, cuja formação compreende o ensino fundamental I incompleto e o fundamental II incompleto. Os cursos de duração mais rápida estão no eixo de *Produção alimentícia* (bolos, sobremesas finas, brigadeiro gourmet, dentre outros); os cursos mais demorados estão no grupo de *Desenvolvimento Educacional e Social* (cursos de língua e Libras). Mas também são oferecidos cursos de *Gestão de Negócios*; *Produção Cultural e Design e Ambiente e Saúde*.

Sobre a oferta desses cursos, conversamos com uma moradora e comerciante da Orla Pôr do Sol (Mosqueiro), que destacou que ao se inscrever em um curso de Gestão de Negócios, compreendeu que precisava de mais cursos.

Fiz primeiro o de Gestão de negócios, depois o curso de logística de vendas e por fim administração financeira para conseguir pedir empréstimo. Vi que o ponto de venda não era inicialmente tão atrativo na localidade, ainda que fosse uma área de trânsito turístico. Depois dos cursos, notei que melhorei na parte de compras e no atendimento ao cliente porque melhorei a apresentação da minha tapioca e do artesanato da minha filha. Eu vendia minha tapioca e minha filha o artesanato, o curso nos ensinou a formar a “economia de escopo”, e passamos a trabalhar juntas no mesmo espaço.

Com o passar do tempo fomos atingidas pela crise. E as vendas caíram, o movimento é maior nos finais de semana e feriado. Mas as prestações do empréstimo continuam (M. do C. Trab. de campo, Aju/30 de maio de 2016).

Em entrevista realizada com trabalhador da empresa Ferreira Costa/Aju que fez curso de formação oferecido pela FUNDAT, questionamos sobre a importância do curso para o ingresso na empresa:

Foi importante porque o curso aprimora o currículo e permite que as empresas que tenham interesse em determinados perfis de trabalhadores nos achem via FUNDAT. Foi bom até na hora da entrevista, por que a gente aprende a responder de acordo com o cargo que a gente vai ocupar (L. A; T. de campo, Aju/30 de maio de 2016).

---

<sup>68</sup> Estes cursos foram desenvolvidos entre os anos de 2013-2016, em 2017, após os resultados das eleições para prefeito, outra equipe de trabalho assume a gestão da FUNDAT.

Uma trabalhadora do Grupo Pão de Açúcar, ao ser entrevistada sobre a experiência do curso que foi realizado, de atendente realizado junto à FUNDAT, observa que,

Além do emprego que consegui, a experiência foi importante porque me ajudou a trabalhar como empacotadora, recepcionista ou até supervisora. Na verdade, eu poderia trabalhar em várias coisas aqui dentro da empresa, além da rapidez porque após uma semana de concluído o curso, fiz a entrevista e fui contratada (A. C. F; T. de campo, Aju/30 de maio de 2016).

Estes cursos são oferecidos em 10 unidades distribuídas pelo município nos bairros mais populosos e carentes: Centro de Apoio ao Trabalhador Empreendedor (Santos Dumont); centro de Qualificação e Unidade Produtiva (Bairro 17 de março); Centro da Juventude (Conjunto Augusto Franco - Bairro Farolândia) e sete Unidades de qualificação profissional nos bairros (Duas no Bairro Coroa do Meio, e cinco restantes no Santos Dumont, Santa Maria, Porto Dantas, Jardim Centenário, Inácio Barbosa e no Centro da cidade).

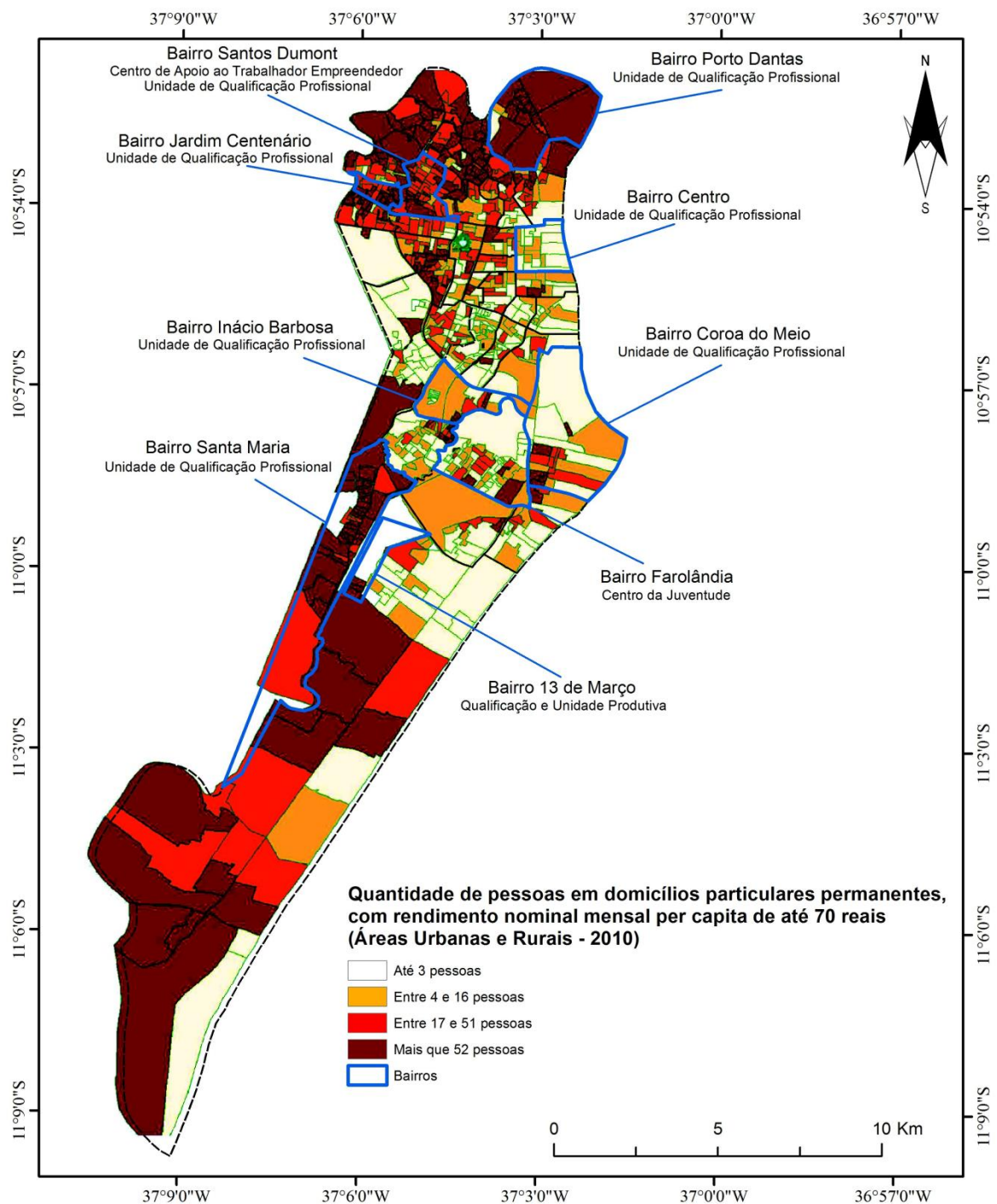
Os cursos são ofertados em bairros populosos, de renda mais baixa, onde é também expressivo o desemprego (como o Santos Dumont, Porto Dantas e Jardim Centenário na zona norte) como destaca-se no mapa 01 da página 245. Nos Bairros em vermelho escuro a presença de beneficiários do Programa Bolsa Família é grande, como apontou o Censo de 2010. Justamente na Zona Norte, região populosa e periférica da cidade, a prefeitura criou um Centro de Apoio ao Trabalhador Empreendedor, buscando associar a intermediação de trabalhadores com cursos de formação que estimulem a gestão do próprio negócio.

A FUNDAT também buscou desenvolver projetos nos últimos quatro anos voltados para o foco da sua atuação, que é o empreendedorismo como porta de entrada para o mercado de trabalho, pela possibilidade de acesso a uma linha de Crédito (CredPovo)<sup>69</sup> em parceria com o Banco do Nordeste e Brasil.

---

<sup>69</sup> O CredPovo se dedica ao incentivo de práticas empreendedoras, oferecendo crédito para micro e pequenos empreendedores formais ou informais, que pretendem abrir e manter seu próprio negócio. Os técnicos do CredPovo recebem ou visitam interessados, elaboram projetos e os encaminha para instituições financiadoras. Além disso, os técnicos acompanham o desenvolvimento dos empreendimentos, visando garantir o sucesso dos mesmos e também realizam palestras para os participantes dos cursos de qualificação profissional ofertados pela Fundat, orientando aqueles que desejam ter seu próprio negócio.

**Mapa 1 - Aracaju: vulnerabilidade social e unidades da FUNDAT (2016)**



DATUM - Sistema de Coordenadas Geográficas: SIRGAS 2000

Fonte: Censo Demográfico 2010 - IBGE

Organização: Vanessa Dias de Oliveira

Riclaudio Silva Santos

Entre os projetos destacaram-se o *Projeto Freguesia* cujo foco foi a preservação da atividade artesanal através da formação e coordenação de "Grupos de Produção" e das Feiras de Arte/Artesanato das Praças Olímpio Campos e Tobias Barreto, voltados para os artesãos ou vocacionados residentes e domiciliados no Município de Aracaju;

*Projeto Cooperar*, que visou fomentar a geração de emprego e renda através da implantação das unidades produtivas, para serem transformadas em cooperativas (incubadoras de cooperativas, da unidade de confecções da Coroa do Meio e da padaria escola, bem como as hortas comunitárias);

*Projeto Trabalho Cidadão*, que buscou organizar, capacitar, padronizar e financiar, com base nas características do produto que vende, o vendedor ambulante da cidade de Aracaju, no maior número possível de trabalhadores autônomos.

Todos estes projetos foram extintos em 2014, o segundo deles, foi extinto ainda sem começar a funcionar. De acordo com a responsável pelos projetos, a coordenadora do setor de empreendedorismo, destaca alguns motivos,

Trabalhar com projeto coletivo é muito complicado, os trabalhadores não ajudam, não sabem se organizar, a gente faz a nossa parte. Ensinaamos como montar o negócio, como geri-lo, mas os trabalhadores tem muita dificuldade, inclusive de organização financeira. O empreendedorismo é uma saída para o desemprego do pobre, mas nem todos têm perfil empreendedor mesmo (SANTOS, A. em 11/07/2016).

Em entrevista realizada a presidente da fundação questionou-se qual o papel da instituição para o mercado de trabalho aracajuano e sua relação com o Sistema Público de Emprego Federal,

As condições de ocupação estão muito incertas, o mercado de trabalho é concorrido. As nossas ações objetivam atender os mais vulneráveis mas nem sempre obtemos êxito. O nosso forte tem sido a qualificação, estamos indo muito bem nisso. Nos cursos que demos para trabalhadores que já tem o seu próprio negócio os resultados têm sido melhores. Temos resultados positivos, fico feliz de ver o trabalhador ganhar mais com o que sabe fazer. Dispomos de parceria com o Banco do Nordeste para linhas de crédito, mas esta ação foge da nossa ossada. Depende das condições de adimplência do proponente. São valores pequenos, mas acessíveis para este público autônomo.

Nossa relação com o sistema público se dá na parceria com o SINE, encaminhando trabalhadores para lá, e ajudando, de certa forma no



âmbito local com nossa intermediação e qualificação, com cursos mais rápidos e gratuitos. Nós demos até um jeito de dar curso para os flanelinhas de rua, imagine? Quem faria isso? Foi bom e eles gostaram, senti melhora na autoestima. Sei que a qualificação por si só não garante nada, mas ajuda viu! Os menos qualificados sempre estão no quadro do desemprego (GUERRA, G., 11/07/2016).

Em conversa com a responsável pela intermediação, perguntou-se como funcionava este serviço a partir dos cursos oferecidos pela fundação,

A gente dá as orientações básicas, desde a roupa de se apresentar na entrevista inclusive, porque tem algumas pessoas que precisam deste tipo de dica. Informamos dos cursos, período e condições. Uma vez cadastrado e feito o curso, o trabalhador será comunicado quando as empresas estiverem solicitando entrevistas para aquela formação feita conosco ou pelo currículo deixado. A Ferreira Costa, por exemplo, queria 500 trabalhadores, mandamos 3.000 currículos. Então a contratação efetiva não depende da gente. Teve uma ocasião que fizemos o curso de torneiro mecânico, uma empresa ligou dizendo que queria um trabalhador com este ofício, mas só se tivesse experiência. Como os disponíveis não tinham experiência eles não quiseram, mesmo que eu insistisse para que eles tentassem ver. Isso me frustra bastante. É muito triste a pessoa não ter emprego, ainda mais quando se faz um curso e as expectativas de arrumar alguma coisa aumentam (TAVARES, S. em 14/11/2016).

É claro o entendimento dos gestores da Fundação que os limites para a superação do desemprego vêm do próprio trabalhador. Eles são protagonistas disso. Ter um próprio negócio soa como uma vontade do trabalhador e não enquanto uma lógica imposta pelo novo perfil do mundo do trabalho.

Esta ilusão está dentro das ações dos governos, nas políticas do SPETR, e ao mesmo tempo é rotineiramente vendida à classe trabalhadora, pulverizada pelo senso-comum via SEBRAE (Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas), como pela mídia, caso do PEGN (Pequenas Empresas e Grandes Negócios), e parte do princípio que há oportunidades para todos. Ao contrário, entende-se que a “fórmula do sucesso” envolve abrir mão do 13º salário, Férias, FGTS, ao enveredar-se na incerteza de um negócio, não por desejo, mas por necessidade. Como se nota na fala da trabalhadora MSR<sup>70</sup>:

---

<sup>70</sup> A trabalhadora pediu para não ser identificada.

A gente quer acreditar que montar ou aumentar o próprio negócio pode ser uma alternativa boa de sobrevivência, de se ganhar melhor. Mas como se faz isso? Tenho amigos que se atolaram em dívidas, ficaram pior do que antes com este lance de pedir dinheiro. Se endividar para se arriscar é um tiro no escuro total. No fundo, no fundo, o que todo mundo pensa é em ter um emprego certinho, com estabilidade, salário em dia certo na conta e todos os conformes de direitos, aí é mais sossego (MSR, 16/11/2016).

Um conjunto de ações da FUNDAT foram fornecidas para os anos de 2013 e 2016, em que se listam os Programas desenvolvidos, entre eles os de empreendedorismo, Credipovo, ações da agência do trabalhador, PRONATEC e outros mais, detalhados no quadro 03 abaixo.

No âmbito do empreendedorismo o destaque foi para consultoria do cadastro do MEI (Microempreendedor Individual), as entrevistas revelaram que a procura aumentou entre os anos de 2015 e 2016, com a elevação do desemprego no município como se pode notar no quadro 03 da página 250. O foco foi para as informações do MEI/Linha de crédito compreendendo um total de 13.848 de atendimentos (tendo como pico o ano de 2016 com mais de 50% das ações). Sobre o Credpovo<sup>71</sup> é razoável o número do valor das propostas aprovadas R\$ 582.035,00 em 2013, caindo para 31.350,00 em 2014 e sendo zerado nos anos de 2015-2016. A justificativa disso, associa-se conforme entrevistados, à inadimplência ou dificuldades de pagamento pelos tomadores de empréstimos junto aos Bancos.

No âmbito do PRONATEC o total de ações foi de 15.396. Outra notoriedade é para os cursos livres que alcançaram um total de 23.453 para o recorte destes mesmos anos (ASPLANDI/GAB-FUNDAT, 2017). A Agência do Trabalhador emitiu um total de 6.865 carteiras de Trabalho no período. O destaque da ação é para o recebimento de currículos no balcão de atendimento 86.264 e direcionados ao encaminhamento 58.779 trabalhadores, vide quadro 04, p. 251. No mesmo quadro pode-se constatar o expressivo quantitativo de cursos livres e palestras, com elevação em 2016. Os cursos de gestão empreendedora foram executados em 2016, quando o quadro geral do desemprego se agrava.

---

<sup>71</sup> Embora cedessem tais informações, não tivemos acesso aos tomadores nem aos detalhes dos empréstimos.

**QUADRO 03 – AÇÕES DA FUNDAT/ARACAJU (2013-2016)**

<b>SUB-PROGRAMA</b>	<b>VERTENTE/BENEFICIÁRIO</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>TOTAL</b>
AGÊNCIA DO TRABALHADOR	Emissão de CTPS	-	633	3.289	2.943	<b>6.865</b>
	Pessoas Encaminhadas	14.897	16.544	19.100	8.238	<b>58.779</b>
	Vagas Captadas	3.815	2.191	2.205	2.029	<b>10.240</b>
	Currículos no Balcão de Atendimento	19.870	20.680	23.473	22.241	<b>86.264</b>
EMPREENDEDORISMO	Curso (PAS-Prog. Alimento Seguro)	2.190	1.447	1.291	625	<b>5.553</b>
	Palestras / Seminários / Workshop	100	1.517	2.091	5.595	<b>9.303</b>
	Diligência Prévia	-	-	-	86	<b>86</b>
	Informações MEI / Linha de Crédito	946	2.621	3.669	6.612	<b>13.848</b>
	Formalização MEI	-	45	99	113	<b>257</b>
	Atendimentos	-	2.621	-	-	<b>2.621</b>
CREDPOVO	Valor das propostas para análise	-	245.450,00	73.000,00	-	<b>318.450,00</b>
	Valor das propostas aprovadas	582.035,00	31.350,00	-	-	<b>613.385</b>

Fonte: Ofício nº90/2017 Ref. ASPLANDI/GAB-UNDAT, fevereiro de 2017. Adaptação da autora.

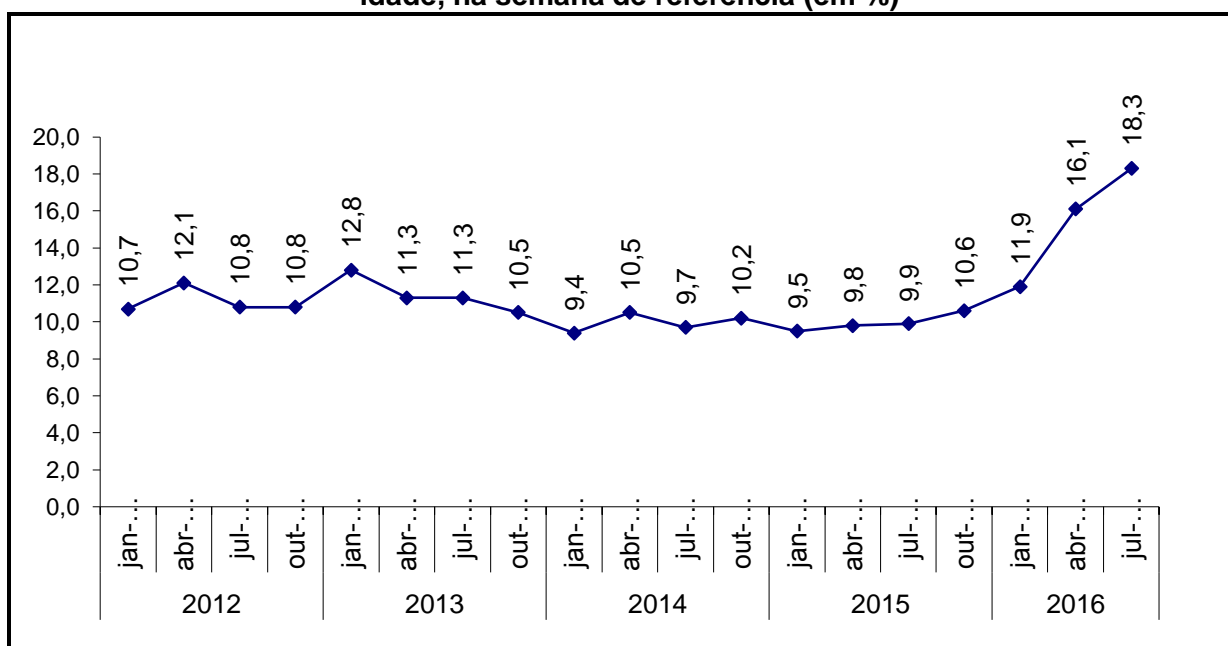
**QUADRO 04 – QUANTITATIVO DE PESSOAS QUALIFICADAS VIA FUNDAT (2013-2016)**

<b>SUB-PROGRAMA</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>TOTAL</b>
PRONATEC-MDS	7.621	5.128	80	119	12.948
PRONATEC-Mtur	296	1.559	333	220	2.408
PRONATEC-MMA	-	-	40	-	40
<b>TOTAL PRONATEC</b>	<b>7.917</b>	<b>6687</b>	<b>453</b>	<b>339</b>	<b>15.396</b>
PRODETUR	-	-	117	-	117
PROGRAMA DE GRATUIDADE	141	390	688	576	1.795
CURSOS LIVRES	3.835	3.920	8.510	7.188	23.453
OFICINAS	-	-	-	1.929	1.929
CURSOS (PAS-ALIMENTO SEGURO)	2.190	1.447	1.291	625	5.553
PALESTRAS/SEMINARIOS/WORSHOP	100	1.517	2.091	5.595	9.303
GESTÃO EMPREENDEDORA	-	-	-	40	40
PROGRAMA DO IGD-M	-	-	-	805	805
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>14.183</b>	<b>13.961</b>	<b>13.150</b>	<b>17.097</b>	<b>58.391</b>

Fonte: Ofício nº90/2017 Ref. ASPLANDI/GAB-UNDAT, fevereiro de 2017. Adaptação da autora.

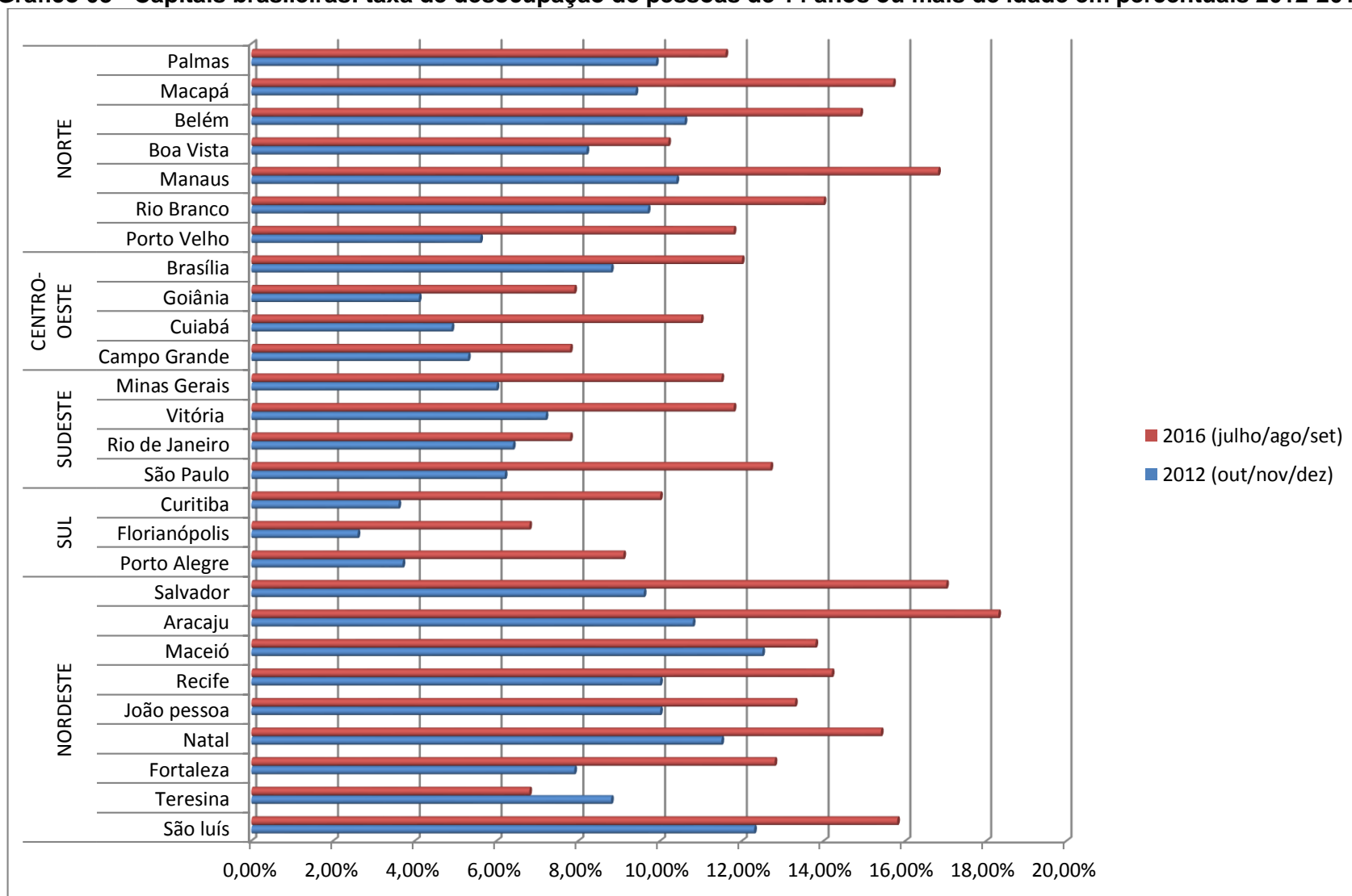
A partir de 2012, as informações da Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio (PNAD contínua) permitiram acompanhar as oscilações sobre informação do mercado de trabalho das capitais a cada três meses. A taxa de desocupação em Aracaju se manteve constante até meados de 2016, quando o golpe parlamentar se instala no país e a crise econômica se agrava, enquadrando o município na primeira posição da taxa de desocupação do país com 18,3% no penúltimo semestre de 2016, como se observa no Gráfico 02 (abaixo) e também no 03 (página 249).

**Gráfico 02 – Aracaju: taxa de desocupação das pessoas de 14 anos ou mais de idade, na semana de referência (em %)**



Fonte: IBGE/PNDA, 2016. Adaptação da autora

**Gráfico 03 - Capitais brasileiras: taxa de desocupação de pessoas de 14 anos ou mais de idade em percentuais 2012-2016.**



Fonte: IBGE/PNAD CONTÍNUA, 2012 a 2016. Elaboração da autora.

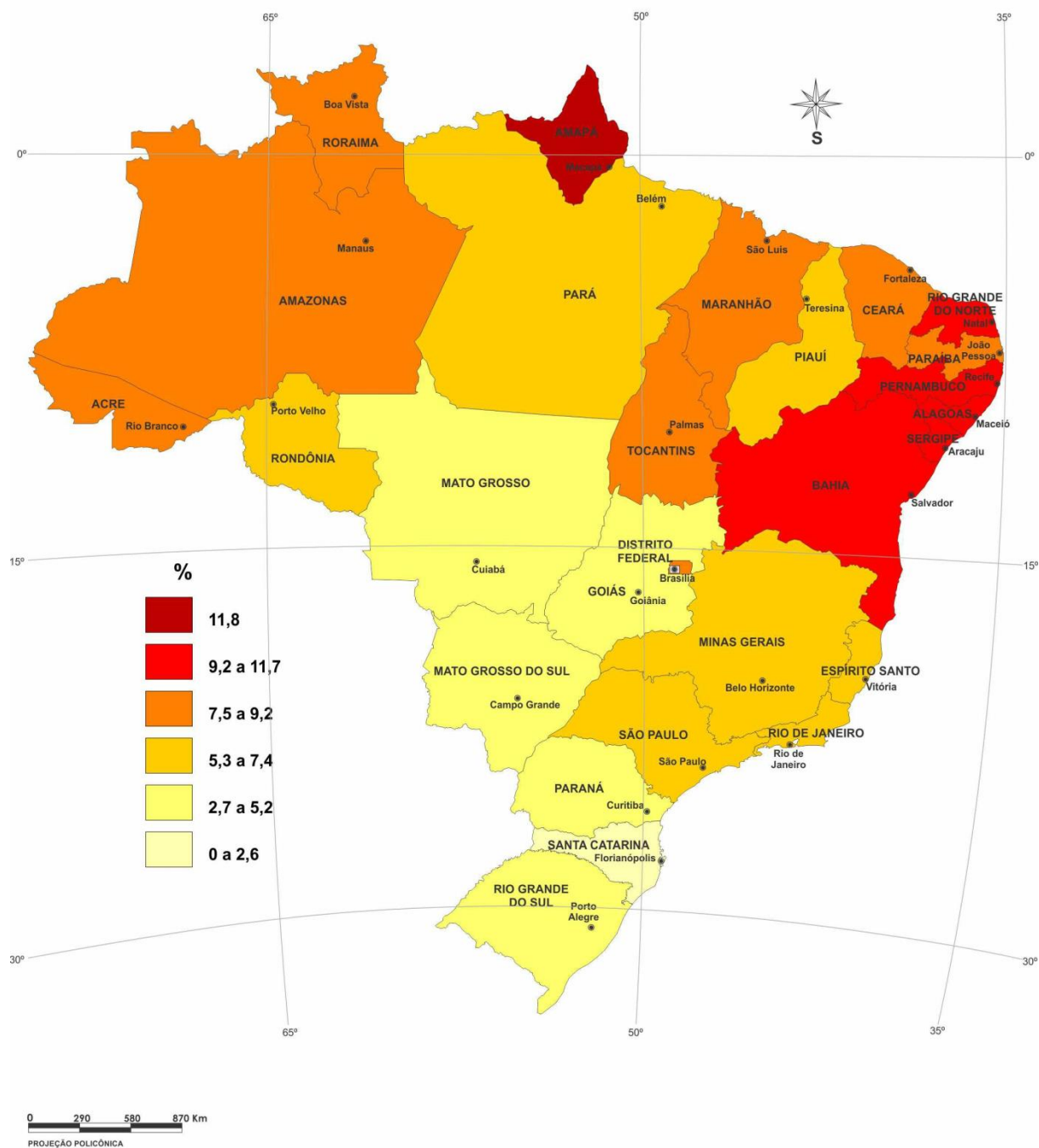
A taxa de desocupação entre estes anos de 2012 e 2016, confirma a posição histórica do Nordeste na concentração do desemprego, como se observa nos mapas 02 e 03 (páginas 255 e 256), que dão uma dimensão espacial do fenômeno na última década.

As regiões Nordeste e Norte revelam a expressão do desemprego, onde destacam-se os estados do Amapá, Rio Grande do Norte, Pernambuco, Alagoas, Sergipe e Bahia no ano de 2016, quando este último passa a ocupar o primeiro lugar. As regiões Centro-Oeste e Sul apresentaram poucas variações neste recorte temporal, excetuando-se o estado de Goiás que passou da variação de (2,7 - 5,2 % de taxa de desocupação, para (9,4 - 11,9%). Todas as regiões brasileiras apresentaram crescimento expressivo também, se comparados os anos de 2012 e 2016.

A ineficácia do PROGER-Urbano persiste na difusão da ideologia empreendedora com recurso ao desemprego, como linha de crédito (política ativa), ela não se consubstancia em Aracaju e nem do país.

Tudo isso fica evidente no núcleo de políticas públicas sociais direcionadas ao mercado de trabalho instituídas em diversas frentes, de forma compensatória, focalizada e descentralizada. A busca pela empregabilidade ao mesmo tempo que nega o emprego protegido nos formatos trabalhistas permite uma diversidade de meios de superexplorar o trabalho. O não atendimento no direcionamento do crédito é mais um recurso no aumento da superpopulação relativa.

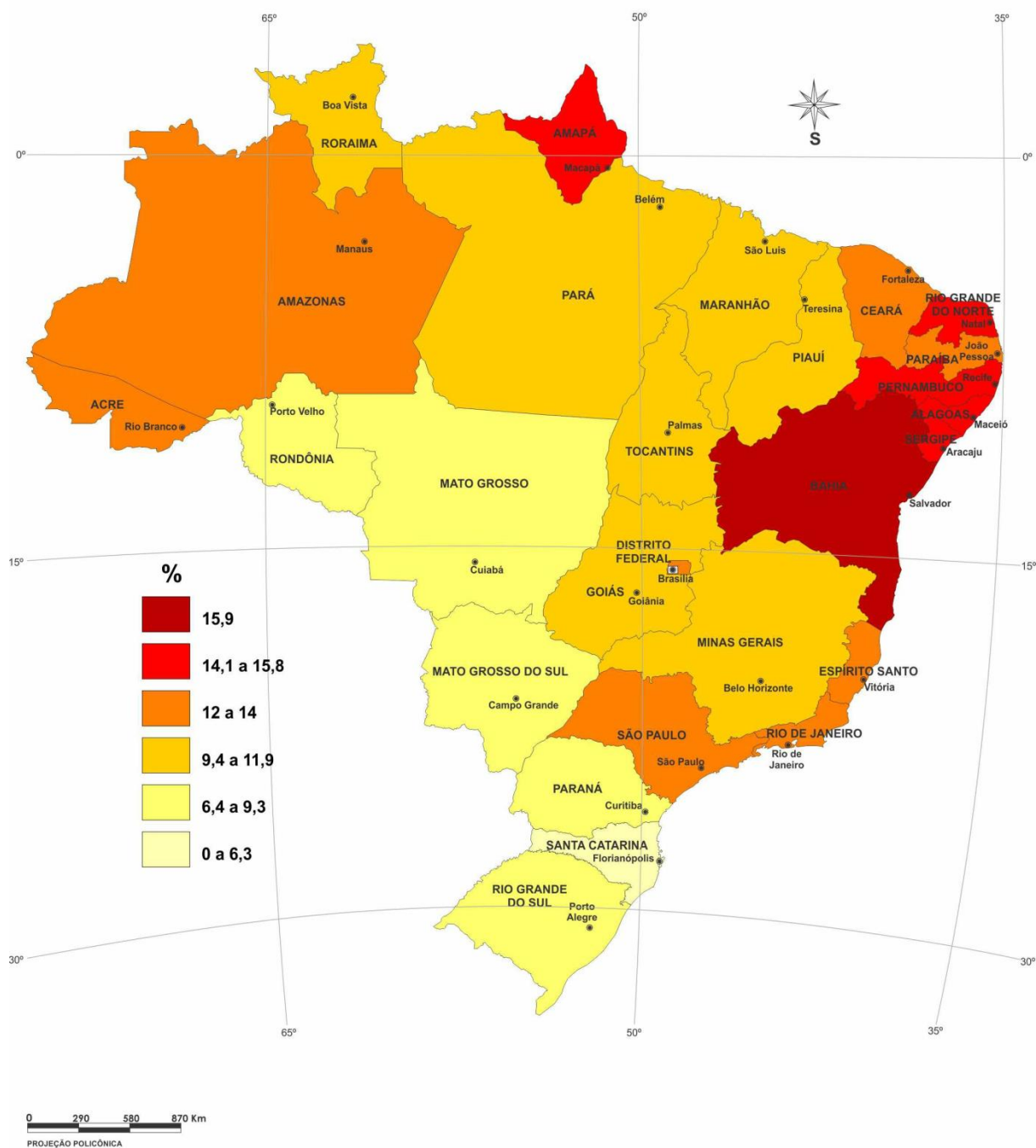
**Mapa 2 - Taxa de desocupação de pessoas de 14 anos ou mais em percentual  
Brasil, 2012.**



Organização: Vanessa Dias  
Digitalização: Hunaldo Lima  
Fonte: PNDA/IBGE, 2017.



**Mapa 3 - Taxa de desocupação de pessoas de 14 anos ou mais em percentual  
Brasil, 2016.**



Organização: Vanessa Dias  
Digitalização: Hinaldo Lima  
Fonte: PNDA/IBGE, 2017.

É o que se observa no enquadramento dos territórios da precarização do trabalho em Aracaju na última década. A superpopulação relativa abundante, ainda que não seja enquadrada no PROGER-Urbano, é convocada a se adaptar real e simbolicamente dentro da lógica locacional do capital, situação esta da Cooperativa dos Agentes de Reciclagem de Aracaju (CARE). Uma alternativa ao desemprego está no lixo, destacadamente na sua catação, cuja modalidade tem crescido e se tornado refúgio de trabalhadores pobres das cidades, justamente porque a reciclagem também é vista como recuperação de resíduos (questão ambiental) e de interesse lucrativa para o mercado.

Estes trabalhadores e sua Cooperativa figuravam no rol de ações Fundação Municipal de Formação para o Trabalho (FUNDAT), seja pela oferta de cursos oferecida aos cooperados, seja como propaganda no site da fundação (que divulgava o exemplo de organização solidária alternativa dos trabalhadores<sup>72</sup>). Ainda que a existência desta Cooperativa seja anterior ao conjunto de ações da FUNDAT, foi estratégico enquadrar tal cooperativa, pois o poder público propagandizou sua gestão, fortalecendo o discurso da defesa ambiental e de promoção para o trabalho no âmbito municipal.

A CARE, é expressão de uma população que sobrevive e resiste em extrema precariedade laborativa há décadas no município, apresenta-se como uma dimensão da exclusão das políticas públicas de trabalho via crédito, de como os trabalhadores e trabalhadoras enfrentam o desemprego.

Assim, com políticas focalizadas e uma população expropriada em constante crescimento, o expressivo número de desempregados cresce. Foi preciso desvendá-los, mostrando contraditoriamente sua serventia.

---

<sup>72</sup> Foi por isso que a CARE foi incluída nas pesquisas, ela aparecia como exemplo de Cooperativa que tinha dado certo, frente aos demais Projetos da Fundat que foram extintos.

#### **5.4 Alternativa de sobrevivência ao desemprego em Aracaju: a informalidade e precariedade do trabalho da/na CARE (Cooperativa dos Agentes de Reciclagem de Aracaju)**

O trabalho humano, ao ser tornar “supérfluo”, exprime a crise do trabalho abstrato e assalariado e revela o desemprego totalizador. A constituição de uma determinada fração da capacidade de trabalho como supérflua é a consequência necessária do crescimento do “trabalho excedente” em relação ao “trabalho necessário”. A produção a todo vapor deste processo continua a basear-se na formação contínua de uma superpopulação abundante. Por outro lado, a necessidade de sobrevivência empurra trabalhadores expropriados dos meios de produção e dos direitos do trabalho em condições de vida incertas, mas as únicas possíveis e que, ainda assim, contribuem à realização do capital. Este é o caso dos trabalhadores de catação de lixo da CARE em Aracaju, margeados das políticas públicas de geração de emprego e renda.

Esta forma de trabalho territorializada nas periferias das cidades brasileiras é resultado do avanço da produtividade do trabalho em sintonia com a reestruturação tecnológica que altera o padrão de consumo, bem como os instrumentos necessários à toda produção mercantil. É preciso reduzir o tempo de vida útil das mercadorias, ainda que estas estejam em condições de serem utilizadas, para garantir a realização do circuito da P-C-D-C, e neste circuito se insere o trabalho dos catadores. A taxa de utilização decrescente do valor de uso das mercadorias é um recurso necessário à acumulação em curso<sup>73</sup>.

Neste circuito, aparecem as ações voltadas para a reciclagem dos materiais nos lixos das cidades. Presente no segmento urbano há muitos anos, seus primeiros registros datam no Brasil do século XIX, embora só tenham sido difundidos nas últimas décadas. Os sujeitos que vivem desta modalidade de trabalho têm como traço marcante a informalidade, o que os separa de uma série de direitos trabalhistas, do

---

<sup>73</sup>A taxa de utilização decrescente afeta negativamente três dimensões fundamentais da produção e consumo capitalistas: bens e serviços; instalações e maquinaria e a própria força de trabalho. Na primeira dimensão aparecem por exemplo a substituição do transporte coletivo em favor do automóvel particular, o uso do computador, de uma tecnologia nova; na segunda a nossa perdulária prática de sucatear o maquinário após uso muito reduzido, por vezes sem inaugurá-lo; na terceira, a contradição mais explosiva do capital, pois o trabalho não é apenas fator de produção, mas igualmente de consumo (MÉSZÁROS, 2002).

reconhecimento da administração pública, das instituições de pesquisa e da própria sociedade.

A dimensão territorial deste trabalho em Aracaju está associada em sua origem à presença do lixão no Bairro Santa Maria, um dos bairros mais pobres da cidade. A Cooperativa dos Agentes de Reciclagem de Aracaju surgiu<sup>74</sup> em 1999 partir de uma intervenção do Ministério Público, via projeto governamental “Projeto Lixo e Cidadania”, que tinha como objetivo acabar com o trabalho infantil no lixo e colocar as crianças na escola.

A partir da iniciativa de seis catadores, a cooperativa começou a funcionar. Hoje, ela completa 19 anos de existência consolidando a prática da reciclagem e a “preservação ambiental” no município. De acordo com a fala da primeira presidente da cooperativa, Vaneide Ribeiro Santos, na época da criação da CARE “foi feito o cadastramento das famílias que trabalhavam na lixeira da Terra Dura, bairro Santa Maria, em Aracaju. Desde então, a Cooperativa trouxe melhoria de trabalho e renda para 300 famílias que viviam do lixo e moravam nele” (pesquisa de campo, maio de 2015). De acordo com a representante da CARE:

A missão da Cooperativa associava-se ao resgate da cidadania por meio da sustentabilidade econômica e social destas famílias. Dentre nossas atividades principais, estão a preservação do meio ambiente por meio da coleta seletiva, a educação ambiental, com palestras em escolas e universidades, além do serviço de incubadora para a constituição de novas cooperativas (SANTOS, V.R. 23/05/2015).

Reitera-se que esta ação teve influência do lançamento do Fórum Nacional Lixo e Cidadania, em 1998, coordenado pelo Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF). Entre os desafios propostos pelo fórum, o principal deles foi a erradicação do trabalho infantil com o lixo em todo o país, com o lançamento da campanha “Criança no Lixo Nunca Mais”. Além de erradicar o trabalho infantil, o propósito era a capacitação de trabalhadores para atuarem no gerenciamento dos resíduos sólidos com condições “seguras e dignas de trabalho” e a garantia de sua inclusão social e

---

<sup>74</sup> No estabelecimento do espaço de atuação da cooperativa a CEHOP (Companhia Estadual de Habitação e Obras Públicas), cedeu o terreno para instalação, a PETROBRÁS disponibilizou os materiais de construção; a Fundação Banco do Brasil disponibilizou um caminhão de lixo para coleta, bem como a FUNASA (Fundação Municipal de Saúde), aos poucos os materiais de prensagem e toda a estrutura foi se consolidando.

cidadã. Para isso, o cooperativismo e o associativismo sempre foram princípios balizadores de suas intervenções e proposições. Igualmente teve desdobramento a realização do I Congresso Nacional dos Catadores de Papel, ocorrido em Belo Horizonte em 1999, quando se debatia a ideia de se criar um movimento nacional de catadores, cujo processo de organização deveria ser prontamente iniciado, tendo como organizações responsáveis o Fórum Nacional de Estudos sobre os Sem-Teto, com o apoio das pastorais de rua, o governo municipal local, entre outros (SILVA, GOES e ALVAREZ, 2013<sup>75</sup>).

No contexto de implantação da CARE se difundia a expansão dos princípios da economia solidária, pelo estímulo à formação de cooperativas e associações, no enfrentamento do desemprego urbano em todo mundo e também no Brasil, como consequência da limitação do Estado Neoliberal em formular políticas de criação efetiva de trabalho formal. Inserida na lógica do capital, esta prática alternativa ao assalariamento se colocava, apregoando a solidariedade como princípio da atividade econômica, pelo recurso à ajuda mútua, a autogestão, como bandeira de um projeto independente das relações mercantis, uma vez que a possibilidade de um “trabalho emancipado” se diferiria do assalariado e passava a ser difundida.

A expansão dessas modalidades de sobrevivência corresponde a expressão concreta do caráter polissêmico do mundo do trabalho das últimas décadas.

Ainda que a economia solidária tenha especificidades na forma de produção, ela não se estabelece fora do modo de produção capitalista. A precarização do trabalho acaba por fortalecer novas sociabilidades: na pseudoautonomia, a informalidade torna-se cada vez mais indistinguível e necessária na organização produtiva. O trabalho assalariado ao ser substituído pelo “autônomo” ou de pequena empresa, escamoteia a exploração. Assim, é possível extrair a mais-valia, sem relação direta entre patrão e empregado. A simples negação do trabalho assalariado não suprime o conteúdo societal do capital.

---

<sup>75</sup>A pressão destes trabalhadores articulados a partir do movimento nacional passou a dar visibilidade social a esta categoria pressionando o Estado brasileiro, em suas distintas esferas administrativas. O poder público tem instituído nos últimos anos uma série de atos normativos na forma de leis, regulamentos, decretos, portarias e normas sobre a gestão dos resíduos sólidos, muito em medida da pressão popular e de organizações sociais preocupadas com o meio ambiente e a saúde humana (*ibidem*).

A cooperativa mesmo quando constituída por uma associação que parte da iniciativa dos próprios trabalhadores, torna-se, mesmo sem intenção, um mecanismo criado pelos trabalhadores para o capital explorá-los. A propriedade comum dos meios e condições de produção por estar voltada e determinada pelas relações mercantis, acaba sendo até mais viável ao capital, porque se organiza para ser explorada em condições mais precárias, do que se explorada diretamente por meios capitalistas.

Para que se efetive o êxito da cooperativa, existe a dependência das relações de subcontratação com empresas, isto é, do ritmo, racionalidade e preço ditados por elas e não pelos cooperados. É aqui que se encontra o limite dessa perspectiva autônoma e solidária de cooperação no trabalho, ou seja, é na circulação de mercadorias do capital que ocorre a limitação da autonomia defendida pelas cooperativas e outras formas de organizações de economia solidária.

A lei do valor determina a exploração adequada, ora inclui ora exclui os trabalhadores, impondo a precarização e recriando a clandestinidade. Tudo isso através de ideias empreendedoras, todavia, as igualdades de condições no mercado são meras ilusões, o que fica evidente na vulnerabilidade da permanência destas formas de organização (BARBOSA, 2003).

Em 2003, o governo Lula enquadrou a Economia Solidária<sup>76</sup> como Política Pública via Ministério do Trabalho e Emprego (BRASIL, Lei n. 10.683/2003; BRASIL. Decreto n. 4.764/2003), mas, fora dos recursos disponíveis pelo FAT, por isso ela não agrega o rol das políticas oficiais do SPETR. Justamente por esta modalidade de trabalho atuar diretamente fora das relações de assalariamento e ser a que mais se expande no Brasil, sendo amplamente difundida em milhares de unidades de economia solidária no país, tendo como perfil de trabalho catadores de lixo, processadores de material reciclado, artesãos de diversas áreas, trabalhadores de confecção de roupa, oficinas mecânicas, padarias, segmentos de alimentação,

---

<sup>76</sup>A mais recente divulgação do Dieese (2015) apresenta dados importantes sobre a economia solidária. Dentre as cinco regiões brasileiras entre 2009 a 2013 foram contabilizados 19.708 empreendimentos, entre os quais 8.040 estão no Nordeste sob a seguinte forma de organização (Grupo informal 1.675, Associação 5.969, cooperativa 368 e sociedade mercantil 28) cujo volume de crescimento foi notável entre os anos de 2003 a 2013. A economia solidária se dá de forma predominante na zona rural com aproximadamente 72,2%, urbana 19,3% e o restante de forma mista (rural e urbana). Conforme as pesquisas com os sócios e cooperados as maiores motivações para entrada no empreendimento é porque se constitui uma alternativa ao desemprego, fonte complementar de renda, e ter maior renda por estarem no grupo, foram os argumentos mais citados. Entre as categorias sociais aparecem predominantemente agricultores, artesãos, desempregados, trabalhadores por conta própria e catadores de material reciclável. No que se refere ao crédito a maioria dos empreendimentos informou não buscar crédito, os que fizeram foram em sua maioria através de bancos públicos.

pequenas produções agrícolas, leiteira, pecuária e empresas falimentares gestionadas.

No Bairro Santa Maria, local de ação da CARE, a cooperativa aparecia na perspectiva dos pobres como sujeitos potencialmente mobilizadores, capazes de desenvolver capacidades preexistentes, a partir do lixo, para a superação de sua pobreza. Os pobres precisavam resolver o problema que era deles. Esta concepção produzida pelo Banco Mundial, fora das relações historicamente estabelecidas, afasta a responsabilidade do Estado, envolvendo uma ação restrita e não-política do problema. Os rejeitos do lixo se misturariam com os excluídos criando uma alternativa viável ao problema.

Para tanto, o local, e as especificidades do mercado de trabalho nele contidas, sinalizavam as melhores condições de acumulação, ampliando as alternativas de exploração predatória do trabalho pelos atributos territoriais: populações pobres, carentes de serviços básicos, necessitando de qualquer ocupação, com frágil ou desprovida formação profissional e sem organização política. Estes trabalhadores são alvos fáceis e necessários ao capital, justamente porque a flexibilização e informalidade serão o esteio das modalidades de trabalho de perfil “autônomo”, caso das cooperativas de catadores. Ainda que haja argumentação a respeito da autonomia e da independência presentes nesses tipos de trabalho, há prevalência da pressão do desemprego e a “liberdade” acaba por se esvaír diante da subordinação às empresas que compram os materiais separados para efetuar a reciclagem.

O aumento significativo de catadoras e de catadores nas periferias urbanas, associada a forte ampliação do lixo nas últimas décadas engendrou a organização do Movimento Nacional de Catadores de Materiais Recicláveis (MNCR) capaz de inserir publicamente as reivindicações da categoria, como o reconhecimento da profissão, a demanda pela contratação desses trabalhadores para a realização da coleta seletiva nas cidades, além de uma série de ações que desencadearam na Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS), elaborada no ano de 2010.

A divisão regional desta modalidade de trabalho aponta que a região Sudeste concentra 161.417 pessoas, o que representa 41,6% do total. O estado de São Paulo possui o maior contingente, com 79.770 trabalhadores. O Nordeste vem em segundo lugar. 116.528 catadores. Já o Norte possui o menor contingente, 21.678, representando 5,6% do total. Quase 70 % desses trabalhadores no país sobrevivem

de maneira informal, e a menor renda auferida entre eles encontra-se na região Nordeste, o que pode justificar o peso do Bolsa-Família na região.

Um estudo do IPEA (2011) detectou dentre o grau de dificuldade que normalmente se deparam os empreendimentos de catadores estão: a eficiência da coleta e triagem; o acondicionamento correto dos materiais, preservando-os de contaminantes e da umidade; a obediência aos padrões exigidos em cada indústria; e os custos logísticos.

*“Para tentar diminuir as dificuldades a participação neste Movimento é de grande valia”,* é o que afirmou a atual presidente da CARE-Aracaju Socorro dos Santos. Os cooperados sempre marcam presença nos eventos promovidos pelo MNCR, justamente porque:

A participação contínua no MNCR ajuda a melhorar a nossa cooperativa. Permite ficar por dentro do perfil das novas formas de reciclagem, organização do trabalho, formas de qualificação, a ver como tem se fortalecido outros cooperados frente à venda dos materiais recicláveis, bem como os caminhos enfrentados pela gestão financeira e dos cooperados. Em 2011, a CARE foi contemplada com o Prêmio Caixa de melhores práticas em gestão local, sob o título “Reciclando Vidas”, isso foi muito importante para nós (SANTOS, Socorro dos. 21/12/2016).

A profissão de “catador de material reciclável” foi reconhecida através de sua inserção na Classificação Brasileira de Ocupações (CBO), com o código 5192-5 (pela Portaria nº 397 do MTE, publicada no dia 9 de outubro de 2002. Mesmo reconhecida, o catador de material reciclado sobrevive predominantemente em condições de extrema precariedade:

1 - porque tem forte dependência do preço dos materiais recicláveis no mercado não tendo poder de decisão, que implica na variação da renda que também depende da quantidade de material reciclado na coleta do lixo;

2 - como são predominantemente informais não podem ficar doentes, afastarem-se, porque não têm como continuar auferindo a renda, mesmo sujeitos às condições de elevada insalubridade. O Ministério do Trabalho e Emprego, estabeleceu a catação com o grau de insalubridade máxima, conforme a Norma Regulamentadora nº15, recomendando cuidados em relação ao uso de equipamentos de proteção e condições de locais adequados de trabalho;



3 - trabalham em situação de risco, usando luvas, sem equipamentos de proteção. Entre os riscos mais comuns estão: o contato com materiais hospitalares, químicos e biológicos; exposição ao sol, chuva, cortes, picadas de insetos e animais, problemas respiratórios, excesso de carga, dentre outros.

Mesmo assim, a invisibilidade da importância do seu trabalho para sociedade é dolorosa. Nesse sentido, esses trabalhadores enfrentam uma situação paradoxal. Assumem riscos e executam uma função primordial para a natureza (favorecendo que rejeitos sejam desperdiçados e retornem à vida útil), ajudam a diminuir o volume do lixo, um dos principais problemas ambientais das cidades hoje e, para as indústrias que pegam os materiais já separados, parte pior do trabalho, reaviam o valor de uso da mercadoria, a baixos custos, favorecendo uma matéria-prima barata e abundante para as indústrias de reciclagem. Na dimensão do trabalho, ocupam uma função que poucos se disporiam, a não ser por necessidade. O preconceito social, a baixa estima dadas as suas carências profissionais e materiais, e de condições de moradia faz dialeticamente que ele seja incluído no circuito, mas socialmente excluído pela atividade que desempenha.

A reciclagem envolve várias etapas de produção ou valorização do capital: gerenciamento do descarte, coleta, triagem, enfardamento e comercialização do material, logística de transporte, beneficiamento para a indústria até o desenvolvimento do mercado para outro produto. Os materiais são separados de acordo com suas características físicas (ferro, alumínio, vidro, papel, papelão, plásticos) que uma vez reciclados voltam a ser matéria-prima industrial.

Aproximadamente 17% (IPEA, 2011) dos resíduos são encaminhados para a reciclagem no Brasil e esta proporção diminui na região Nordeste. Os materiais que têm o maior percentual de reciclagem são as latas de alumínio, as embalagens longa vida e papéis e papelão, além das garrafas pet, todos igualmente reciclados na CARE conforme nos informa a secretária da Cooperativa, que ainda complementou:

Depois dos anos de 2015 e 2016 a situação da cooperativa piorou bastante, obrigando a gente a demitir cooperados e quase fechar, em função do acúmulo de dívidas. Já chegamos a trabalhar aqui com 120 e hoje só temos 59 cooperados que ganham R\$ 35,80 por dia trabalhado. Os custos com gasolina e com a manutenção dos caminhões, a ausência de pagamentos à cooperativa e a queda nos preços dos materiais recicláveis foram responsáveis por esta grande crise. Nossos galpões precisam de reformas, precisam ser melhor

estruturados, e ainda que reciclemos 250 toneladas de lixo por mês, regularizar as dívidas está difícil (SANTOS, Amanda. 21/12/2016).

Quando questionada a respeito da existência das opções de linhas de crédito para melhoria da infraestrutura pelas políticas públicas do governo, caso do PROGER-Urbano, e ou outras formas de microcrédito a resposta categórica foi a seguinte:

Só estamos funcionando e sobrevivendo por esforço próprio, luta diária, porque a barriga, a fome dos filhos, não espera tempo bom. O governo e o poder público não fizeram diferença. Sempre que nos procuram para fazer parceria, fazemos. Quando oferecem cursos, fazemos, aliás, estamos fartos de tanta qualificação, temos em média três qualificações por ano, só em 2016 fizemos cursos de Computação, Artesanato e Empreendedorismo. Este não é o problema da CARE. Inclusive a linguagem utilizada pelos palestrantes do SEBRAE é fora da realidade, inadequada para os trabalhadores.

Nem sabia da existência e também não temos condição nenhuma de pedir empréstimos, não há como pagar a dívida, a burocracia é grande e o juro elevado. Os cooperados não querem assumir o risco. Quando passamos por sufoco financeiro, alguns cooperados desconfiam da direção achando que não administramos os recursos direito, nisso temos conflitos também, o rateio é sempre tenso em momentos de crise.

Mesmo assim, continuamos lutando e ainda mantemos o nosso “Projeto Social Recrutar”, que garante as crianças abrigo enquanto as mães do bairro trabalham, atendemos 160 crianças, para isso temos parceria com o Ministério Público e com a Associação dos Voluntários a Serviço da Oncologia em Sergipe (AVOSOS). A prefeitura e demais empresas e setores poderiam nos ajudar realizando em maior volume solicitação de retirada dos materiais ou a coleta seletiva de fato, esperamos isso da nova gestão da prefeitura (SANTOS, Amanda. 21/12/2016).

Na CARE, na execução do trabalho de separação dos materiais, todos os cooperados executam o mesmo ofício, ainda que os homens preferencialmente fiquem com o manuseio as máquinas e carregando o peso enquanto as mulheres se ocupam da separação do material. Na cadeia que envolve a reciclagem, os catadores são os que menos ganham. Em tal cadeia temos as seguintes etapas: coleta de lixo, geralmente realizada por empresas privadas; o trabalho dos catadores e das catadoras, que separam o material por tipo (plásticos, papelão, papel, vidro, alumínio); venda dos materiais separados para atravessadores e sucateiros, que são intermediários entre as cooperativas, e catadores individuais, e as indústrias de

reciclagem, empresas que determinam os preços dos materiais recicláveis. A CARE vende boa parte do material reciclado ao atravessador para ser encaminhado para uma Usina em Itaporanga, interior de Sergipe.

Perfazendo um total de 59 cooperados, foram aplicados um total de 38 questionários para 38 trabalhadores da CARE. Dentre as respostas, chamou a atenção:

- 1 - 90% disseram que são beneficiários do Programa Bolsa-Família;
- 2 - O ingresso enquanto cooperado se deu através do convívio na catação do lixo, 80% do total disseram sobreviver nele antes de entrarem na CARE;
- 3 - Praticamente 90% deles são casado(a)s;
- 4 - 65% são mulheres;
- 5 - 25% deles são de outros estados, com destaque para Bahia e Alagoas;
- 6 - 100% deles informou que preferiria receber salário formalizado, ter outro tipo de ocupação regular, mais valorizada socialmente;
- 7 - A média de tempo de trabalho na cooperativa oscila entre 4 e 16 anos entre os entrevistados;
- 8 - Quanto a escolaridade, 10% são analfabetos, 70% informaram ter o 1º grau incompleto, 10% o 2º grau incompleto e os 10% restante informaram ter o ensino superior completo ou ainda em andamento<sup>77</sup>;
- 9 - Quanto ao número de filhos 10% deles informaram não ter filhos e o restante sim, numa média de aproximadamente 3 filhos por entrevistados (as);
- 10 - A média da idade oscila predominantemente entre 30 e 47 anos de idade;
- 11 - Todos os entrevistado (as) informaram receber em média R\$ 35,80 por dia trabalhado, o que dá aproximadamente um salário mínimo por mês, mas sem carteira assinada;

Algumas falas obtidas entre os entrevistados por questionários foram curiosas, e se tornaram um desabafo. Destaco a de Adriano dos Santos, vice-presidente da cooperativa, em 15/12/2016.

Eu trabalhei no lixo porque nasci nele, não foi escolha, foi necessidade. Minha filha pode até querer viver do que o lixo dá, mas no caso dela vai ser por escolha e não por necessidade.

---

<sup>77</sup> Das pessoas que informaram ter curso superior, observou-se que o desempenho do trabalho na cooperativa está nas atividades do escritório;

Quem manda no mercado de reciclagem é quem tem volume e dinheiro. A gente na CARE tem volume de material, mas não têm dinheiro. Se tivéssemos dinheiro poderíamos segurar o material em determinados períodos para acompanhar as oscilações do mercado de reciclagem e ganhar mais um pouco. E olhe que na condição de cooperados nossa situação é melhorzinha do que quem vende a catação sem ser cooperado. Um catador de rua, por exemplo, ganha aproximadamente R\$ 0,05 centavos por quilo de papelão, aqui ganhamos R\$ 0,30 e se tivéssemos como segurar venderíamos mais caro. Minto, caro não, por um preço mais justo pelo nosso trabalho.

A maior parte dos empréstimos que os Bancos oferecem são para outras coisas, o mais importante para nós seria conseguir empréstimo para capital de giro, mas nessa modalidade é mais difícil conseguirmos, porque a garantia de pagamento é incerta por nossa parte, nós somos informais, mesmo que nossa existência enquanto cooperativa ultrapasse duas décadas. É como avaliam as instituições financeiras, elas prezam por formas de investimentos que não abarcam nossas necessidades, mas sim a segurança do pagamento e seus lucros. Os cooperados morrem de medo de empréstimos, acham perigoso demais: muito oneroso e comprometedor.

Se fosse para viver de outra coisa além da catação eu poderia sim, mas não sei no que. Estou fazendo administração e depois quero fazer curso de direito para defender melhor nossos interesses na CARE. Se a prefeitura realizasse parcerias conosco, disponibilizasse caminhão, facilitasse a chegada de material aqui e fizesse coleta seletiva no município, a gente poderia inclusive aumentar o número de catadores. Ainda existem aproximadamente 170 catadores no Bairro Santa Maria que vivem da catação do lixo fora da cooperativa, batendo na nossa porta e pedindo para entrar semanalmente. Imagine aumentar as oportunidades de gerar renda e ainda defender o meio ambiente? Tão simples. Inclusive a prefeitura gasta mais com terceirizadas para fazer o transporte do lixo do que se canalizasse parte do material para a gente. Isso é apenas falta de vontade política. Enquanto isso a gente vai vivendo, mas sem muita esperança. Estamos cansados.

Essa captura da mais-valia do catador pode ser enquadrada dentro da discussão do capital, quando Marx (2005) versa sobre o trabalho por produção (peça) como uma forma de conversão do salário por tempo. Mesmo não sendo assalariados, os catadores, ao venderem os fardos e quilos dos materiais da catação, nada mais apresentam que a forma transformada do tempo de produção e fora da submissão direta de um empregador.

Este é o resultado da produção ou prestação de serviços no quadro do universo do trabalho contemporâneo. No caso da CARE se obscurece o tempo dispendido pelo trabalhador no quantitativo de quilos que separou. A qualidade e quantidade do trabalho é controlada pelo próprio resultado: o trabalhador intensifica sua intensidade,

prolonga até a jornada de trabalho a fim de aumentar o quantitativo de separação. A exploração do trabalho, velada pelo trabalho autônomo dos cooperados e pelo desespero do desemprego, favorece a aceitação da precariedade.

A precariedade do trabalho do catador se faz então fato marcante nesse circuito econômico. Quanto mais intensa ela for, quanto mais próximo ao limite da sobrevivência ela se estabelecer, maior será a possibilidade de lucratividade do capital. A catação é funcional à recuperação da mercadoria para o circuito econômico dos valores de uso que haviam se transformado e se perdido no lixo revitalizando-os à troca. Como componente que atua entre o processo que gera desperdício e o que se ocupa da revalorização de algumas mercadorias, o trabalhador catador se funde com o lixo.

Temos uma dupla descartabilidade: do trabalho morto incorporado nos resíduos descartados e o trabalho vivo dos catadores, que são forçados a se inserirem no trabalho informal como meio de vida. Descartados do mercado de trabalho e sem condição de inserção, vão aos descartes do lixo produzido em abundância e a partir dele recriam não só novas mercadorias como a própria condição de sobrevivência. O trabalho vivo se metaboliza com o trabalho morto cristalizado no lixo para garantir a vitalidade da lógica do capital que os “exclui”.

Na CARE a perspectiva de inclusão produtiva via políticas públicas ativas não aparece, é como se ela não existisse. O que acaba predominando na vida dos trabalhadores é o peso do Programa Bolsa Família como alternativa complementar de renda. Em Aracaju isso se apresenta na ineficácia do Sistema Público de Emprego diante dos desafios do vínculo formal das relações de trabalho, pela ação de caráter compensatório e de baixa atendimento, direcionados para a oferta do mercado de trabalho (intermediação e qualificação profissional), e baixa integração dos programas implementados.

## CONCLUSÃO

O ajuste espacial tem na Geografia um importante fundamento explicativo. A base material para a produção e realização do capital é acima de tudo espacial. Nenhuma construção social do espaço pode ocorrer dissociada das relações sociais capitalistas. O desenvolvimento desigual dela decorrente é sempre expressão da relação capital x trabalho, ou seja, das mediações e contradições da universalidade do valor.

A fluidez da acumulação contemporânea busca no ajuste espacial a diminuição dos efeitos da crise e esta contém em si um processo de regulação destrutivo e incontrollável em que o desemprego é a face mais cruel. A interpretação descuidada desta realidade tem colocado nos sujeitos o papel de protagonistas desta nova trajetória histórica no enfrentamento do desemprego e pobreza. A partir da liberdade, autonomia, e voluntariado tem se construído uma rede material e discursiva que obscurece sua real funcionalidade no enfrentamento das contratendências da queda na taxa de lucro e suas principais expressões: flexibilização, desemprego, desregulamentação, destruição da natureza, e aumento da pobreza nos diversos extratos da superpopulação relativa.

O trabalho abstrato é a forma básica da existência universal do capital. Em função disso, a história moderna é marcada pela odisseia do comando do capital sobre o trabalho com expressões diferenciadas em cada contexto histórico. A expropriação é sua marca determinante produzindo sempre uma população excedente que, sendo absorvida ou não pelo processo produtivo é a expressão concreta da sua reprodução ampliada. É assim que, o capitalismo como modo de produção singular, consolida-se como totalidade histórica mundializada da Revolução Industrial até os dias atuais. Sua marca genética e inédita é a destruição/adaptação das formas de realização autônoma do trabalho, enquadrando-as dentro do formato mercantil-abstrato-universal, regido pela tendência ao assalariamento, que empobrece e aliena o trabalhador.

A explosão das contradições de sua lógica de funcionamento apareceu no século XIX, quando a população expropriada e colocada em situação de miséria e penúria, expôs o quadro da denominada “questão social”, favorecendo a sua organização como classe. O resultado da pressão das reivindicações da classe trabalhadora só seria alcançado a partir do Pós-Segunda Guerra, pela associação

taylorismo-fordismo, aliada a intervenção estatal keynesiana e todo o pacote de direitos sociais e trabalhistas de corte universalizante, mas parciais no próprio centro da economia capitalista. Por sua vez, na periferia do sistema, a inserção neste momento histórico foi sedimentada pela industrialização dependente em associação com mercados de trabalhos nacionais de frágil ou inexistente proteção ao trabalho, que garantiram a sintonia necessária da simbiose entre mais-valia absoluta e mais-valia relativa.

Já no século atual, as condições de pauperização são ainda mais profundas. São desdobramentos da crise do capital, que tem na mundialização financeira e no Estado Neoliberal os meios de realização do ajuste espacial, para a reorganização geográfica da produção capitalista do espaço. Esse ajuste se expressa pela tendência da equalização da exploração mundial da força de trabalho em níveis semelhantes de precariedade. O capital suga e movimenta-se aonde mais lucrativas forem as condições de acumulação, por isso a imperiosa necessidade de desregulamentação e flexibilização das relações de produção e trabalho. O desemprego é a expressão mais desumana desses tempos, tornando a “questão social” irresolúvel pela via do Estado e apartada da prática política. A corrosão de qualquer expressão minimamente social do Estado é o fundamento que guia um dos caminhos da tentativa de superar crise sistêmica.

Na essência dela, a ordem burguesa cria o fetiche da liberdade de mercado. Pautada no individualismo de proporções gigantescas, a vida individual é transformada em negócio atomizado. Nunca a concepção de “liberdade” foi tão eficiente na atribuição de responsabilidade aos trabalhadores, permitindo constatar o discurso pós-moderno como “verdade absoluta” dessa lógica cultural e ideológica formadora de “consensos”.

O caráter alienado da relação do capital contemporâneo e sua fetichização assume máxima eficácia na financeirização sustentada em novas bases exploradoras do trabalho (“virtuais”, “imateriais” e “improdutivas”) juntamente com as antigas e no mecanismo da dívida pública que onera o Estado. Tal triunfo do capital ocorre através das instâncias políticas dos Estados Nacionais, que aceleram o desenvolvimento desigual entre países. A desregulamentação e liberalização dos mercados garantem a presença de fundos de investimentos na criação de créditos (seguros de vida, fundos de previdência privada, fundos mútuos de investimento, o crescimento da dívida

pública, etc.). O aumento da dívida pública combina-se com a desigual distribuição de renda e a menor tributação das rendas altas, fazendo crescer a carga tributária sobre a classe trabalhadora.

O frenesi da acumulação financeira, ampara-se nos juros da dívida pública pagos pelo fundo público ou a conhecida despesa (“serviço da dívida”) do orçamento estatal (juros e amortização) um dos principais alimentos do capital portador de juros por via dos investidores institucionais (fundos de pensão, de aplicação coletiva, sociedades de seguro). Pelo crescimento da dívida pública o capital se apropria de parte da riqueza produzida sob a forma de tributação sobre insumos básicos, evitando que retorne à população em forma de direitos como saúde, educação, habitação dentre outros. É a derrubada do direcionamento dos fundos públicos para todos os direitos sociais a grande perversão Neoliberal. Uma vez abolidos os direitos, eles são transformados em serviços, comprados e vendidos no mercado.

A acumulação de valor, nos padrões da regulação financeira, impõe a retenção do fundo público de um lado e a dissociação com a proteção do trabalho em todas as suas expressões, por isso é preciso ressignificar o trabalho. Além disso, o investimento especulativo aposta na extração da mais-valia presente e futura através da ampliação das políticas de gestão, enxugamento da força de trabalho, intensificação do trabalho, terceirização e flexibilização. O peso recai no aumento do desemprego estrutural e claro, na redução do trabalho protegido.

O discurso antiestatista ganha rápida difusão nesse cenário, constituindo uma agenda que na América Latina impediu que os Estados amadurecessem a democracia, após anos de ditadura, e gozassem efetivamente dos direitos recém conquistados. A nova realidade dos países do continente mostrou que as frágeis experiências democráticas devem responder à “explosão de demandas” originadas nas postergações e privações sofridas durante as ditaduras.

No Brasil, caso emblemático, a história de cerceamento de direitos básicos por regimes ditatoriais criou um quadro agudo da “questão social” no país. Os princípios constitucionais de 1988 e sua cobertura de direitos de orientação universal, inédita na trajetória nacional, tem sido abortada pelas artimanhas do capital financeiro e pela “reforma” do Estado. Isso se exprime no desmonte das políticas sociais, e dos direitos previdenciários e trabalhistas acelerados na última década e consumado pelo golpe



político/parlamentar-jurídico-midiático de 2016 no Brasil. A “questão social” intensificada, atinge então o máximo da barbarização.

Trata-se da estratégia da reestruturação produtiva, e com ela, todos os inúteis horizontes explorados pelo capital para fugir da queda tendencial da taxa de lucro: incorporação tecnológica, financeirização, precarização totalizante do trabalho e novas formas de estranhamento e fetichismo social. O neologismo da flexibilização: dos sujeitos “proativos”, esconde não apenas a perda de direitos e o aumento da exploração dos que permanecem empregados na produção, mas especialmente a função do contingente de trabalhadores desempregados “supérfluos”, alimentados pela esperança de ingresso pela via independente da venda de produtos e serviços.

Nesses termos, o Estado, exerceu e exerce o papel de abrir e expandir as fontes de oxigenação do capital, pela regulamentação e barateamento da força de trabalho, aprimorando, criando ou mesmo eliminando as legislações que empurraram o trabalho para a subsunção (real e ideal) ao capital. Esse ímpeto de controle permanece em curso hoje, especialmente na expansão de formas de inserção não assalariadas. Esta nova civilidade do capital aparece nas políticas públicas contemporâneas, sobretudo nas voltadas ao mundo do trabalho.

Por fim, se pode afirmar que, ao agir de forma central na regulação do mercado de trabalho, o Estado (Neoliberal) não tem o propósito de reverter os níveis de desemprego, embora a colocação de diversas modalidades de políticas de mercado de trabalho ocorra e alimente funcionalmente a reprodução da pobreza e a precarização do trabalho. Esse ente assume um caráter gerencialista no controle da força de trabalho, destituindo-a de direitos. Suas ações e estratégias sedimentam a retórica da capacitação, da auto inserção e da valorização da qualificação profissional, que incidem essencialmente em políticas compensatórias, em programas focalizados, voltados àqueles que, em função de sua “capacidade e escolhas individuais”, não usufruem do progresso social.

Há uma nítida regressão dos direitos sociais e políticas públicas correspondentes. Exemplo da legislação trabalhista que vem sendo substituída pelo direito comercial ou civil com a individualização da relação empregador e empregado, eliminando os acordos coletivos que vigiam anteriormente, vide a reforma trabalhista em curso (2017), que legitima o negociado em vez do legislado, dentre tantas outras medidas.

É um movimento de construção do trabalho atípico como regra, da produção destrutiva da mercadoria desperdiçada e aparentemente desprovida de utilidade social, que aparece então a plasticidade do trabalho em suas diversas formas: empreendedorismo, cooperativismo e trabalho voluntário de cunho marcadamente informal que, em conjunto com formas já conhecidas de exploração, funcionais à lei do valor.

O trabalhador perde a referência de pertencimento de um grupo comum, porque cada um passa a defender sua própria sobrevivência no mercado. Parece até “não existirem mais classes sociais”, mas empresários de si mesmos. Esta fragmentação e reconfiguração da classe trabalhadora dificulta a ideia e identidade de classe, seja em si ou para si. Há uma negação das formas de sociabilidade e subjetividade históricas da classe trabalhadora, e passa-se a uma cultura individualizada no sujeito indivíduo, no efêmero, reproduzindo formas sociais fetichizadas (via discurso da pós-modernidade).

Na constituição do SPETR (década de 1990), em sua diversidade de políticas, se evidencia que o comando do trabalho se efetiva justamente porque: o sistema passa a gerir a seleção e colocação ou não de trabalhadores no mercado, pois facilita e conduz a mobilidade geográfica do trabalho; permite a formação de um conjunto de dados sobre o mercado de trabalho (papel do SINE, Caged, etc.); sintoniza trabalhadores com instituições financeiras, ainda que toda esta equação seja permeada de conflitos e perdas para os trabalhadores.

O que se nota é um Estado atuando desde os anos 1990 via constituição de um Sistema Público de Emprego Trabalho e Renda, de forma desarticulada e sobreposta, com programas que envolvem desde abono salarial, seguro-desemprego, intermediação de força-de-trabalho, qualificação profissional e disponibilização de linhas de crédito. Mesmo que sua atuação se constitua um avanço se comparado a momentos pretéritos da história brasileira, as ações tem baixa eficácia frente o quadro agudo da desestruturação do mercado de trabalho brasileiro, expondo o caráter compensatório e pontual das políticas.

O PROGER-Urbano é a expressão disso. A forma de atendimento ao trabalhador é via fornecimento de crédito, para que possa adquirir os instrumentos, ferramentas, capital de giro e matéria-prima necessários à execução de determinada atividade. A proposta de disponibilização das linhas de crédito representa de um lado

o meio de valorizar novas inserções no universo da produção e circulação de capital, pela possibilidade tripla de alinhar: o trabalhador e seu empreendimento dentro do mecanismo de juros via empréstimos; de veicular a inserção de trabalho precário e informal dentro do circuito da acumulação sem preocupação com custos, e de outro lado, visa fortalecer a formação do consenso de que o trabalho “autônomo” é um eficiente recurso ao desemprego. As duas últimas possibilidades acontecem, mesmo com seu baixo desempenho.

O baixo desempenho pode ser explicado por um conjunto de fatores e interesses que vão desde:

1 - Baixo crescimento da economia, que implica em rotatividade da força de trabalho e aumento dos gastos dos recursos do FAT, com seguro-desemprego e abono salarial (inseridos nas relações formais de trabalho) restando menos recursos para o PROGER-Urbano;

2 - Distribuição dos recursos concentradas em modalidades de crédito, que não abarcam o público alvo prioritário. A lógica do mercado financeiro é quem define as diretrizes de funcionamento desta política burocratizando o acesso dos tomadores de empréstimos. Consequentemente os negócios ficam à mercê das condições de rentabilidade, garantias mínimas, etc.;

3 - A crescente Desvinculação de Receitas da União que, como concreção da apropriação do fundo público, subtrai 20% do orçamento e compromete o funcionamento do programa e dos demais do SPETR. Trata-se de um artifício continuamente recriado para garantir o superávit primário.

4 - Favorece a expansão de mecanismos de microcrédito como apoio e suporte ao PROGER, tendo no agente de crédito o principal diferencial, justamente porque não alcança o real público demandante.

Além disso, a leitura do desemprego por parte dos formuladores de política pública se fecha no mercado de trabalho e culpabiliza os trabalhadores não abarcando a diversidade da nova morfologia do mundo do trabalho e suas características estruturais no país. A gestão, aproxima-se da racionalidade mercadológica e distancia-se da perspectiva da luta por direitos sociais e cidadania, ainda que se reconheça os limites da sociabilidade burguesa. Logo, elas não têm respondido as

reais necessidades das demandas da população, mas criado ou estimulado inéditas expressões de trabalho precarizadas, terceirizadas e informais.

A própria informalidade<sup>78</sup>, como expressão mais lancinante da precariedade estrutural, não é considerada em sua pluralidade. A complexificação da informalidade aparece desde nos trabalhadores *informais tradicionais* inseridos em atividades que requerem baixa qualificação, na busca da renda familiar ou individual, que podem ser classificados menos instáveis (com o mínimo de conhecimento profissional e posse dos meios de trabalho) e mais instáveis (recrutados temporariamente em trabalhos eventuais, de baixa qualificação e pelo uso da força física) e ocasionais (que trabalham enquanto estão desempregado ou à espera de oportunidades de retornar ao trabalho; *trabalhadores informais assalariados sem registro* que sobrevivem à margem da legislação trabalhista como os trabalhadores em domicílio; *trabalhadores informais por conta própria*, pela produção variante de produtores simples de mercadorias e serviços para sobrevivência.

É nesta última categoria que podemos enquadrar os trabalhadores da Cooperativa dos Agentes Autônomos de Reciclagem de Aracaju (CARE). Que no lixo e a partir da cooperativa buscam a sobrevivência, já por quase duas décadas, sem vinculação com políticas públicas no desenvolvimento da atividade cotidiana apenas no apoio dos entes públicos no momento de instalação da cooperativa. Parcerias são realizadas e o poder público se faz presente pela política passiva de transferência de renda do Bolsa Família. Estes trabalhadores e trabalhadoras não deixam de potencializar nem realizar a mais-valia a partir da catação de materiais recicláveis direcionados à indústria, e na divisão social do trabalho fundem a mercadoria descartada com sujeitos “destartados” na simbiose da acumulação. As políticas públicas discursam no ataque à informalidade, mas do mesmo modo, o próprio metabolismo do sistema do capital se alimenta dela.

Em Aracaju verificou-se que mesmo com a inócua participação do PROGER-Urbano, o mercado de trabalho acompanhou a tendência da economia nacional, com destaque para aumento das formalizações a partir de 2009, sendo que os setores de maior geração de trabalho foram os serviços, comércio e a construção civil, que colocaram a capital em destaque nacional. Tais setores por se caracterizarem por elevada instabilidade e rotatividade são os mesmos que provocaram o desemprego

---

<sup>78</sup> Sobre este debate ver Antunes (2013); Alves e Tavares (2006).

após a crise. De acordo com o resultado da PNAD contínua do IBGE no penúltimo trimestre de 2016 Aracaju é a capital que apresenta a maior taxa de desocupação do Brasil, com 18,3%, caindo par 17,2 % no último trimestre de 2016 e 17% no primeiro trimestre de 2017. No município, é significativo o número de beneficiários do Bolsa-Família e também de pessoas à procura por qualificação profissional, como caminho ao desemprego.

Esse quadro fortalece o discurso da autonomia empreendedora nas gestões públicas, sobretudo no âmbito municipal. Por isso é frequente nas ações da FUNDAT, através da intermediação; profissionalização de jovens e adultos; promoção e apoio aos pequenos negócios; organização na orientação a formalização de pequenas empresas; administração de unidades de produção do município; apoio a atividade artesanal; fomento e apoio a formação de associações e cooperativas de produção, crédito e consumo; estudos estatísticos e manutenção dos registros sobre emprego e renda no município de Aracaju; administração dos programas municipais de apoio e/ou incentivo a atividades produtivas, além do desenvolvimento de outras atividades geradoras de renda não previstas no estatuto da Fundação.

Há uma captura da subjetividade do trabalho pelo capital. Para além da subsunção real, opera um processo de subsunção ideal do trabalho, do espaço interior da pessoa às disposições sistêmicas da mercantilização. Este é o caso do trabalhador por conta própria, que se torna um trabalhador alienado, não no sentido formal ou real do assalariamento, mas sim no sentido ideal e simbólico. Ele possui um patrão: é patrão de si mesmo.

Nos meios alternativos de ocupação a racionalidade determinante é a ausência, com diferentes graus de intensidade, de garantias sociais existentes nos contratos de trabalho. As políticas públicas passavam a se inscrever no interior de um tipo especial de Estado, que expressa formas específicas de intervenções oficiais da classe dominante e/ou frações dela, com vistas a manter o capitalismo rentista transnacional em pleno vigor, corroendo o trabalho por dentro e redimensionando as funcionalidades escalares. No âmbito local-territorial é possível ver a exceção ocorrer e usá-la como modelo para justificar a sua ilusão como regra.

A polissemia e plasticidade do trabalho, encobertas pelo “ser patrão de si mesmo” ou mesmo por estar por dentro da ação estatal é a nuance da hegemonia do

capital, a solução fictícia para a crise do trabalho abstrato de cunho assalariado e para manutenção da funcionalidade da abundante superpopulação relativa.

Por isso mesmo o PROGER permanece no rol de políticas, a sua não efetividade é apartada dos seus reais objetivos, é preciso mostrar que o crédito em disponibilidade existe, os trabalhadores é que são inúteis. A repetição, a propaganda, é um excelente subterfúgio para capturar e alienar desempregados e fetichizar o fato de toda atividade vital poder virar um negócio. No propósito de combate ao desemprego, está o recurso de sua acentuação. As políticas públicas direcionadas ao mundo do trabalho intensificam e estimulam o trabalho precário e, via retórica empreendedora, mantém os desempregados dentro de sua funcionalidade histórica: garantir as condições de acumulação, pela desvalorização do trabalho e aumento da superpopulação relativa.

As plurais formas de trabalho, dentro das políticas públicas endossadas pelo Estado e também fora delas, sustentam-se na tempestade ideológica de valores do mundo burguês. A autonomia empreendedora que prevalece de fato não é a do trabalhador via empreendedorismo, mas sim, a do poder de autosustentação do capital sobre o trabalho precário, como nova hegemonia social.

Incalculáveis contingentes populacionais estão na condição de força de trabalho plenamente disponível e livre para o capital. Mesmo nessas condições, a permanência das resistências dos trabalhadores (movimentos sociais, centrais sindicais, et.), ainda que “moleculares” e defensivas indica claramente a vitalidade do conflito de classes. A luta contra a expropriação dos meios de produção, do trabalho e do direito a ter direitos, permanece. E se a classe se define no próprio movimento de autofazer-se, a utopia socialista continua sendo o caminho para suportarmos estes tempos de barbárie enquanto permanecemos no desafio de preparar a trajetória da emancipação radical.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Giovanni. **Dimensões da precarização do trabalho: ensaios de sociologia do trabalho**. Londrina: Práxis; Bauru: Canal 6, 2013.

\_\_\_\_\_. **Dimensões da reestruturação produtiva: ensaios de sociologia do trabalho**. Londrina: Práxis; Bauru: Canal 6, 2007.

\_\_\_\_\_. **Trabalho e Mundialização do capital. A nova degradação do trabalho na era da globalização**. Londrina: Práxis, 1999.

ALVES, Maria Aparecida e TAVARES, Maria Augusta. A dupla face da informalidade do trabalhador: “autonomia” ou precarização. *In*:\_\_\_\_\_. Ricardo Antunes (Organizador). **Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

ANDERSON, Perry. Balanço do Neoliberalismo. *In*:\_\_\_\_\_. SADER, Emir & GENTILI, Pablo (orgs.) **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995, p. 9-23.

ANTUNES, Ricardo. **Os sentidos do trabalho**. Ensaio sobre a afirmação e negação do trabalho. São Paulo: Boitempo Editorial, 2005.

\_\_\_\_\_. Dimensões da precarização estrutural do trabalho. *In*:\_\_\_\_\_. DRUCK, Graça & FRANCO, Tânia. (Orgs.) **A perda da razão social do trabalho**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

\_\_\_\_\_. As formas contemporâneas de trabalho e a desconstrução dos direitos sociais. *In*:\_\_\_\_\_. Maria Ozanira da Silva e Silva, Maria Carmelita Lazbeck **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez; São Luiz, MA: FAPEMA, 2008.

\_\_\_\_\_. Construção e desconstrução da legislação social no país. *In*:\_\_\_\_\_. Ricardo Antunes (Organizador). **Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil**. São Paulo: Boitempo, 2006.

\_\_\_\_\_. A nova morfologia do trabalho e suas principais tendências. *In*:\_\_\_\_\_. Ricardo Antunes (Organizador). **Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil II**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

Anuário do Sistema Público de Emprego, Trabalho e Renda 2015: **Economia Solidária, Microcrédito e Proger**. Livro 5. São Paulo: DIEESE/FAT, 2015a.

\_\_\_\_\_. **Indicadores da agenda de trabalho decente**. Livro 7. São Paulo: DIEESE/FAT, 2015b.

ARAÚJO, Tarcisio Patrício de; SOUZA, Aldemir do Vale; LIMA, Roberto Alves de. **Nordeste: economia e mercado de trabalho**. Estudos Avançados, 1997.

ARAÚJO, Tarcisio Patrício de; LIMA, Roberto Alves de. Políticas públicas de emprego como instrumentos de redução da pobreza e da desigualdade no Brasil. *In*: \_\_\_\_\_ CIMADAMORE, Alberto; HARTLEY, Dean; SIQUIERA, Jorge. **A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global**. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006.

AZEREDO, Beatriz. **Políticas públicas de emprego: a experiência brasileira**. São Paulo: ABET, 2008.

BARBOSA, Rosangela Nair de Carvalho. Economia solidária: estratégias de governo no contexto da desregulamentação social do trabalho. *In* \_\_\_\_\_ SILVA, Maria Ozanira da Silva e YAZBEC, Maria Carmelita (Orgs.). **Políticas Públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2006. p. 90-129.

\_\_\_\_\_. **A economia solidária como política pública: uma tendência de geração de renda e ressignificação do trabalho no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2003.

BARBOSA, Alexandre de Freitas. **A formação do mercado de trabalho no Brasil**. São Paulo: Alameda, 2008.

BATALHA, Cláudio H. M. Formação da classe operária e projetos de identidade coletiva. *In*: \_\_\_\_\_ FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucília de Almeida Neves (orgs.). O Brasil Republicano I. **O tempo do liberalismo excludente. Da proclamação da república à Revolução de 1930**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, Livro 1, 2006.

BALTAR, Paulo; LEONE, Eugenia e BORGHI, Roberto. A. Z. **Diferenças de renda do trabalho no Brasil: 2004 e 2007**. Revista ABET vol. IX — n. 2/2010.

BEHRING, Elaine Rosseti. Acumulação capitalista, fundo público e Política Social. *In*: \_\_\_\_\_ Ivanete Boschetti *et al.* **Política Social no Capitalismo – Tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2009.

BEHRING, Elaine e BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. São Paulo, Cortez, 2011. (Biblioteca Básica do Serviço Social; v.2)



BIHR, Alan. **Da grande noite à alternativa. O movimento operário europeu em crise.** São Paulo: Boitempo, 2010.

BLACKBURN, R. **"Inequality and Exploitation.** Londres: New Left Review, n 42. 1967.

BORON, Atílio A. **Estado, Capitalismo e Democracia na América Latina.** São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BORGES, Ângela. **Os novos horizontes de exploração do trabalho, de precariedade e de desproteção.** Cadernos do CEAS, Salvador, n. 239, p. 713-741, 2016.

BOSCHETTI, Ivanete. Seguridade Social na América Latina. *In:*\_\_\_\_\_. BOSCHETTI, Ivanete I.al. (org.). **Política Social no Capitalismo - Tendências Contemporâneas.** São Paulo: Cortez, 2009.

BRASIL. **Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE).** Democracia Viva. Edição Especial. Ed. Segmento. nov. 1999.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado 1988. Disponível em <http://www2.planalto.gov.br/acervo/constituicao-federa>. Acesso em 02 de dezembro de 2016.

BRUNHOFF, Suzane de. Finança, capital, Estados. *In:* \_\_\_\_\_; BRUNHOFF, Suzane de; DUMÉNI, Gérard; LÉVY, Dominique; HUSSON, Michel. **A finança capitalista.** São Paulo: Alameda, 2010. Cap. 1, p 31-94.

BUSNELLO, Ronaldo. **Processo de Produção e Regulação Social.** Ijuí: Editora Unijuí, 2005.

CACCIAMALI, Maria Cristina *et al.* **Crescimento econômico e geração de empregos. Considerações sobre políticas públicas.** Revista Planejamento e Políticas Públicas. Nº 12 - JUN/DEZ DE 1995 168.

\_\_\_\_\_. **As políticas ativas de mercado de trabalho no Mercosul.** Revista de Estudos Avançados, n. 19(55), São Paulo: USP, 2005.

\_\_\_\_\_. **Crescimento econômico, expansão do mercado de trabalho formal e distribuição de renda do trabalho: a primeira década do século XXI.** Trabalho em questão/Thaiz Braga, Francisco Vidal, Laumar Neves (orgs.).—Salvador: SEI, 2010.

CAMPOS, André Gambier. **Breve histórico das mudanças na regulação do trabalho no Brasil**. Texto para discussão 2024 Brasília. Rio de Janeiro: IPEA, 2015.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso *et. al.* **Políticas de emprego, trabalho e renda no Brasil: desafios à montagem de um sistema público, integrado e participativo**. Brasília: IPEA, 2006.

CARDOSO JÚNIOR, José Celso; GONZALES, Roberto e MATOS, Franco. Políticas Públicas de Trabalho e renda em contexto de baixo crescimento econômico. *In:* \_\_\_\_\_ MACAMBIRA, Júnior e CARLEAL, Liana Maria da F. (Orgs). **Emprego, Trabalho e Políticas públicas**. Fortaleza: BNB, 2009. 468 p.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. **A condição espacial**. São Paulo: Contexto, 2011.

CASTELO, Rodrigo. O social liberalismo e a miséria ideológica da economia do bem-estar. *In:* \_\_\_\_\_ MOTA, Ana Elizabeth (org). **Desenvolvimento e construção de hegemonia – crescimento econômico e reprodução das desigualdades/** Ana Elizabeth Mota (org.). São Paulo: Cortez, 2012. p.46-77.

\_\_\_\_\_. O novo desenvolvimentismo e a decadência ideológica do pensamento econômico brasileiro. **(Neo) desenvolvimentismo & política social**. Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n.112, p 613-636, out/dez 2012.

CASTELS, Robert. **As metamorfoses da questão social. Uma crônica do salário**. Petrópolis/RJ: Vozes, 1998.

CHESNAIS, François. **A mundialização do exército industrial de reserva**. O Comuneiro, n. 3, set. 2006. Disponível em: <[http://www.ocomuneiro.com/nr03\\_01\\_francois.htm](http://www.ocomuneiro.com/nr03_01_francois.htm)>. Acesso em 20 de setembro de 2016.

\_\_\_\_\_. A proeminência da finança no seio do “capital geral”, o capital fictício e o movimento contemporâneo de mundialização do capital. *In:* \_\_\_\_\_; BRUNHOFF, Suzane de; DUMÉNI, Gérard; LÉVY, Dominique; HUSSON, Michel. **A finança capitalista**. São Paulo: Alameda, 2010. Cap. 2, p -95-182.

\_\_\_\_\_. **A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências**. François Chesnais (org.). São Paulo: Boitempo, 2005.

\_\_\_\_\_. **A mundialização do capital**. São Paulo: Xamã, 1996.

COGIOLLA, Osvaldo; MARTINS, José. **Dinâmica da Globalização. Mercados mundiais e ciclos econômicos (1970-2005)**. UFSC: 2006.

\_\_\_\_\_. **Fome, capitalismo e programas sociais compensatórios: histórico e análise comparada da experiência brasileira**. [S.l.:s.n.], 2009. (Mimeo).

CONCEIÇÃO, Alexandrina Luz. Estado, políticas públicas e reordenamento social e territorial do trabalho. In \_\_\_\_\_ ANDRADE, Eliziário Souza; SILVA, Francisca de Paula Santos da. **Estado e Políticas públicas. A construção do consenso neoliberal**. Salvador: UNEB, 2012.

COHN, Amélia. **Políticas sociais e pobreza no Brasil**. Planejamento e Políticas Públicas. N. 12, 1995.

COSTA, Edmilson. **A globalização e o capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Expressão Popular, 2008.

COTRIM, Vera. **Trabalho produtivo em Karl Marx. Velhas e novas questões**. São Paulo: Alameda, 2012.

D'ARAÚJO, Maria Celina. Estado, classe trabalhadora e políticas sociais. In \_\_\_\_\_ FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida Neves. **O tempo do nacional-estatismo: do início da década de 1930 ao apogeu do Estado Novo**. Orgs. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

DOBB, Maurice. **A evolução do capitalismo**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

DRUCK, Graça. A precarização social do trabalho no Brasil. In \_\_\_\_\_ Ricardo Antunes (Organizador). **Riqueza e Miséria do Trabalho no Brasil II**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

\_\_\_\_\_. Precarização e informalidade: algumas especificidades do caso brasileiro. In \_\_\_\_\_ OLIVEIRA, Roberto Vêras; GOMES, Darcilene; TARGINO, Ivan. **Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho das origens às novas abordagens** (Roberto. V. de Oliveira *et.al.* organizadores). João Pessoa: Editora Universitária, 2011.

DUTRA JÚNIOR, Wagnervalter e CONCEIÇÃO, Alexandrina Luz. **A Geografia da acumulação. Reflexões acerca dos territórios do trabalho abstrato e da riqueza abstrata**. Revista Pegada – vol. 11 n.1 34 junho/2010.

DUSSEL, Enrique. **A produção teórica de Marx. Um comentário aos Grundrisse**. São Paulo: Expressão Popular, 2012.

ENGELS, Friedrich. **A situação da classe operária na Inglaterra**. São Paulo: Boitempo, 2007.

ENGELS, Friedrich; MARX, Karl. **A ideologia alemã (Feuerbach)**. São Paulo: Martins Fontes, 1998. (Clássicos).

\_\_\_\_\_. **Manifesto do partido comunista**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

FALEIROS, Vicente de Paula. **A política social no Estado capitalista**. São Paulo: Cortez, 2007.

FERRAZ, Deise Luiza da Silva. **Desemprego, exército de reserva, mercado formal-informal: rediscutindo categorias**. Tese de Doutorado. Porto Alegre: Programa de Pós-Graduação em Administração, 2010.

FIORI, José Luís. **Estado de Bem-Estar: padrões e crises**. Rio de Janeiro: Physis Revista Saúde Coletiva vol. 7 n° 2, julho/dez 1997 p. 129-147.

FILGUEIRAS, Cristina Almeida Cunha. **Trabalho, sociedade e políticas sociais**. São Paulo: Cadernos de Pesquisa n 97, 1996. p. 13-20.

FILHO, Alfred Saad. **Valores e preços de produção: uma releitura de Marx**. Revista Análise Econômica. Porto Alegre, ano 19, n 36, setembro de 2001. Disponível em: <http://seer.ufrgs.br/AnaliseEconomica/article/view/10662>. Acesso 11 de maio 2016.

FONSECA, Fábio César da. A ontologia do trabalho e a ideologia do progresso científico. In \_\_\_\_\_ CANÔAS, José Walter (org.). **A busca da Canastra no mundo do trabalho: caminhos e descaminhos**. Franca: UNESP, 2005.

FONTES, Virgínia. **O Brasil e o capital imperialismo. Teoria e história**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2010.

GALVAO, A. P.; LEPIKSON, Maria Fátima de Pessoa. **Programa Bolsa Família**. Cadernos do CEAS, v. 239, p. 911, 2016.

GIMENEZ, Denis Maracci. **Políticas de emprego no século XX e o significado da ruptura neoliberal**. São Paulo: Annablume: Unisal, 2003.

GONDIM, Jane Mari; SOUZA, Jânia Maria Pinho; PIRES, Inácio José Bessa. **O Impacto dos Investimentos do FNE na Geração de Empregos no Nordeste: Período 2000-2006**. Fortaleza: Revista Econômica do Nordeste. Vol. 42, n.1. Janeiro-março de 2011.

GOMEZ, Jorge Montenegro. **O “desenvolvimento” como mecanismo de controle social: desdobramentos escalares.** Revista Pegada vol. 6 n. 1 junho de 2005.

GOMES, **Conflito Social e Welfare State: Estado e Desenvolvimento Social no Brasil.** Revista de Administração, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, mar/abr. 2006. Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a03.pdf>>. Acesso em: 10 de março de 2016.

GOMES, Cláudia Maria Costa. **A tendência do debate sobre os direitos na cultura política contemporânea.** Brasília: Revista do Serviço Social n 20, jan/jun 2006. p 9-32.

GONÇALVES, Marcelino Andrade. **O trabalho no lixo.** Presidente Prudente: Tese de Doutorado/Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita/ Pós-Graduação em Geografia, 2001.

GONÇALVES, Maurício Bernardino. **Boaventura de Souza Santos e a Pós-modernidade de contestação”.** Revista Aurora, ano v número 8 - agosto de 2011. Disponível em: file:///C:/Users/Acer/Downloads/1265-4711-1-PB.pdf. Acesso, 6 de setembro de 2016.

GONÇALVES, Reinaldo. **Neodesenvolvimentismo e liberalismo enraizado.** Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n.112, p 637-671, out/dez 2012.

GORZ, André. **O Imaterial: Conhecimento, Valor e Capital.** 1º Edição. São Paulo, Editora Annablume, 2005.

\_\_\_\_\_. **Adeus ao proletariado: para além do socialismo.** Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1982.

GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere.** v. 4. Temas de cultura. Ação católica. Americanismo e fordismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

GUILHON, Maria Virgínia Moreira; LIMA, Valéria Ferreira Santos de Almada; A política de trabalho e renda no Brasil: uma avaliação dos resultados da experiência do Maranhão. In \_\_\_\_\_. SILVA, Maria Ozanira da Silva & YAZBEK, Maria Carmelita. (Orgs) **Políticas Públicas de Trabalho e Renda no Brasil Contemporâneo.** São Paulo: Cortez; São Luís, MA: FAPEMA, 2008.

HABERMAS, Jürgen. **Técnica e Ciência como Ideologia**. Biblioteca de Filosofia Contemporânea. Tradução de Artur Morão. Lisboa, Edições 70, 1968, pp. 45-93.

HAYEK, Friedrich. **O caminho da servidão**. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1990.

HARVEY, David. **A produção capitalista do espaço**. São Paulo: Annablume, 2005a.

\_\_\_\_\_. **A condição pós-moderna**. São Paulo: Edições Loyola, 2005b.

\_\_\_\_\_. **Para entender o capital**. Livro 1. São Paulo: Boitempo Editorial, 2013.

HOBBSBAWM, Eric. **A era dos extremos: o breve século XX**. São Paulo: Cia das Letras, 2004.

HÖFLING, Eloisa de Mattos. **Estado e políticas (públicas) sociais**. Cadernos de Educação Cedes, ano XXI, nº 55, novembro/2001.

IAMAMOTO, Marilda Villela. Estado, classes trabalhadoras e política social no Brasil. In \_\_\_\_\_ BOSCHETTI, Ivanete *et al.* **Política Social no Capitalismo – Tendências contemporâneas**. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. **A questão social no capitalismo**. Temporalis, n.3. Brasília: ABEPSS/Grafline, 2001.

IANNI, O. **O Ciclo da Revolução Burguesa no Brasil**. Temas de Ciências Humanas nº10. São Paulo, nº 10, 1981.

IBGE. **As micro e pequenas empresas comerciais e de serviços no Brasil**. Estudos e Pesquisas Informação Econômica número 1. 2001. Coordenação de serviços e comércio. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

\_\_\_\_\_. **PNAD contínua, 2012-2017**.

INFORME PROGER 2012. **Ministério do Trabalho e Emprego** (Secretaria de Políticas Públicas de Emprego). Brasília/DF: FAT, outubro de 2012.

IPEA. **Diagnóstico sobre os catadores de resíduos sólidos**. Brasília: Ipea, 2011.

\_\_\_\_\_. **Boletim Mercado de Trabalho**, n. 55. Brasília: Ipea, 2013.

IVO, Anete Brito Leal. A reconversão da Questão Social e a retórica da pobreza nos anos 1990. *In*\_\_\_\_\_. CIMADAMORE, Alberto; HARTLEY, Dean; SIQUIERA, Jorge. **A pobreza do Estado: reconsiderando o papel do Estado na luta contra a pobreza global**. Buenos Aires: CLACSO (Consejo Latino Americano de Ciências Sociales), Agosto 2006.

KEYNES, John Maynard. **A teoria geral do emprego, do juro e da moeda**. Os economistas. São Paulo: Nova Cultural, 1936.

KURTZ, Robert. **O colapso da modernização. Da derrocada do socialismo de caserna à crise da economia mundial**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.

LAURELL, Ana Cristina. **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1997.

LAZZARATO, Maurizio & NEGRI, Antonio. **Trabalho Imaterial - formas de vida e produção de subjetividade**. Rio de Janeiro: Editora DP&A, 2001 pp. 05-104.

LEHER, Roberto. **Crise do capital e questão social**. Revista da RET (Rede de Estudos do Trabalho). Ano III número 6, 2010.

LEITE, Marcia de Paula. O trabalho no Brasil dos anos 2000: duas faces de um mesmo processo. *In*\_\_\_\_\_. OLIVEIRA, Roberto Vêras; GOMES, Darcilene e TARGINO, Ivan (Orgs.). **Marchas e contramarchas da informalidade do trabalho. Das origens às novas abordagens**. João Pessoa: UFPB, 2011.p. 29-63.

LENHARDT, Gero e OFF, Claus. **Problemas estruturais do Estado capitalista**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1984.

LÊNIN, V. I. **O imperialismo fase superior do capitalismo**. São Paulo: Centauro, 2005.

\_\_\_\_\_. **O desenvolvimento do capitalismo na Rússia**. São Paulo: Abril cultural, 1987.

LESSA, Sérgio. **Trabalho e proletariado no capitalismo contemporâneo**. São Paulo: Cortez, 2007.

\_\_\_\_\_. **Capital e Estado de Bem-Estar. O caráter de classe das políticas públicas**. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

LIPIETZ Alain. **Fordismo, fordismo periférico e metropolização**. Porto Alegre: Ensaio FEE Nobel 10 (2), 1989. p 303-335.

LISBOA, Josefa Bispo de. **A trajetória do discurso do desenvolvimento para o Nordeste: políticas públicas na dis(si)mulação da esperança**. São Cristóvão/SE: Tese de Doutorado/ NPGEO-UFS, 2007.

LUXEMBURGO, Rosa. **A Acumulação do Capital - Contribuição ao Estudo Econômico do Imperialismo**. 2ª Edição (Os Economistas). Tradução de Marijane Vieira Lisboa e Otto Erich Walter. São Paulo, Nova Cultural, 1985.

MALAGUTI, Manoel Luiz. **Crítica à razão informal. A imaterialidade do assalariado**. São Paulo: Boitempo, 2000.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARANHÃO, César Henrique. Desenvolvimento social como liberdade de mercado: Amartya Sen e a renovação das políticas liberais. In \_\_\_\_\_ MOTA, Ana Elizabeth (org.) **Desenvolvimento e construção de hegemonia – crescimento econômico e reprodução das desigualdades**. São Paulo: Cortez, 2012. p.78- 104.

MARINI, Ruy Mauro. Dialética da dependência” e “Em torno da Dialética da dependência”. In \_\_\_\_\_. MARINI, Ruy Mauro. **Dialética da dependência: uma antologia da obra de Ruy Mauro Marini**. Petrópolis: Vozes, 2000, p.105-65).

MARTINELLI, Maria Lúcia. **Serviço Social: identidade e alienação**. São Paulo: Editora Cortez, 2005.

MARTINS, José de Souza. **O cativo da terra**. São Paulo: Contexto, 2010.

MASCARO, Alysson Leandro. **Estado e forma política**. São Paulo: Boitempo, 2013.

MARX, Karl; **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo; Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011.

\_\_\_\_\_. **O capital: Crítica a economia política. Livro I: o processo de produção do capital**. São Paulo: Boitempo: 2013.

\_\_\_\_\_. **O capital: o processo de produção do capital. Livro 1 Vol. 2**. São Paulo: Civilização Brasileira, 2005.



\_\_\_\_\_. **O processo global de produção do capitalista. Livro 3 Vol. 4.** São Paulo: Civilização Brasileira, 2008.

MATTOSO, Jorge. **O Brasil desempregado. Como foram destruídos mais de 3 milhões de emprego nos anos 1990.** São Paulo: Perseu Abramo, 2000.

MEHEDFF, Carmem Guimarães. Módulo PPTR - A construção da política de trabalho e renda. In \_\_\_\_\_. YANNOULAS, Silva C; VOGEL, Arno. **Políticas Públicas de Trabalho e Renda e controle democrático: a qualificação dos Conselhos Estaduais de Trabalho no Brasil.** São Paulo: Editora UNESP, 2001.

MELLO, Alex Fiuza de. **Marx e a globalização.** São Paulo: Boitempo, 1999.

MELO, Edvânia. Os limites objetivos da política parlamentar no sistema do capital. In \_\_\_\_\_. ANDRADE, Maria Alves de; PANIAGO, Maria Cristina Soares. **Marx, Mézáros e o Estado.** São Paulo: Instituto Lukács, 2012. Cap. 2, p 29-58.

MENDONÇA, Luiz Jorge. V. Pessoa de. **Políticas sociais e luta de classes uma crítica a Amartya Sen.** Revista Textos & Contextos (Porto Alegre), v. 11, n. 1, p. 65-73, jan./jul.2012.

MÉSZÁROS, István. **Para além do capital - Rumo a uma teoria da transição.** 1ª Edição. Tradução de Paulo César Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo Editorial, 2002.

\_\_\_\_\_. Desemprego e precarização: um grande desafio para a esquerda. In ANTUNES, Ricardo (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2007.

\_\_\_\_\_. **O poder da ideologia.** São Paulo: Boitempo, 2004.

MINARELLI, José Augusto. **Empregabilidade: o caminho das pedras.** São Paulo: Editora Gente, 1995.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **Projeto de qualificação social para a atuação de sujeitos e grupos sociais na negociação coletiva e na gestão de políticas públicas.** Convênio MTE e DIEESE, 2007.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollemberg. **A teoria marxista do valor-trabalho: divergências e convergências.** Revista Crítica Marxista, 2013. n.37, p.47-66.

MONTAÑO, Carlos. **Pobreza, “questão social” e seu enfrentamento.** Revista Serviço Social: São Paulo, n. 110, p. 270-287, abr./jun. 2012.

MONTAÑO, Carlos & DURIGUETTO, Maria Lúcia. **Estado, classe e movimento social.** São Paulo: Cortez, 2011.

MONTE, Paulo Aguiar; ARAÚJO, Tarcisio Patrício de. **Distribuição dos recursos do PROGER: qual a racionalidade?** Revista Econômica do Nordeste. Banco do Nordeste do Brasil. Vol. 34, n. 1. Disponível em: <<http://www.bancodonordeste.com.br/content/aplicacao/ETENE/Anais/docs/distribuicao.pdf>>. Acesso em 15 de setembro de 2011.

MONTE, Paulo Aguiar; SILVA, José Antônio Rodrigues da; GONÇALVES Michele Ferreira. **A Dinâmica do emprego na região Nordeste no período de 2000 a 2009.** Revista Econômica do Nordeste. Banco do Nordeste do Brasil Volume 44 | Nº 01 | Janeiro - Março | 2013.

MORAES, Antônio Carlos Robert de. **Bases da formação territorial do Brasil. O território colonial brasileiro no século XVI.** São Paulo: Editora Hucitec, 2000.

MORAIS, José Mauro de. **Programas especiais de crédito para micro, pequenas e médias empresas: BNDES, Proger e Fundos Constitucionais de Financiamento.** In\_\_\_\_\_. João Alberto De Negri; Luis Claudio Kubota. (Org.). Políticas de Apoio à Inovação Tecnológica no Brasil. 1ªed.Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2008, v. 1, p. 389-433.

MORETTO, Amilton José. **O sistema público de emprego no Brasil: uma construção inacabada.** Tese de Doutorado. Campinas: Instituto de Economia, 2007.

\_\_\_\_\_. **Políticas de emprego e sua contribuição à redução da informalidade e discriminação no mercado de trabalho brasileiro: a experiência recente.** Brasília: OIT, 2010.

MOTA, Ana Elizabete. **Cultura da crise e seguridade social – Um estudo sobre as tendências da previdência e assistência social brasileira nos anos 80 e 90.** São Paulo: Cortez, 1995.

NETO, Fernando de Aquino Fonseca. **Políticas de desenvolvimento, estrutura produtiva e geração de emprego no Nordeste.** Fortaleza: Revista Econômica do Nordeste. Vol. 41, n 4. Outubro-dezembro 2010.

NETO, Artur Bispo dos Santos. **Trabalho e tempo de trabalho na perspectiva marxiana**. São Paulo: Instituto Lukács, 2013.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia política uma introdução crítica**. São Paulo: Cortez, 2009.

NETTO, José Paulo. **Capitalismo monopolista e serviço social**. São Paulo: Cortez, 2011.

\_\_\_\_\_. **Crise do capital e consequências societárias**. Serviço Social & Sociedade, v. 111, p. 413-416, 2012.

\_\_\_\_\_. De como não ler Marx ou o Marx de Souza Santos. **Marxismo impenitente: contribuição à história das ideias marxistas**. São Paulo: Cortez, 2004.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. **Em defesa da política**. São Paulo: SESC, 2001.

OLIVEIRA, Isís Maria de. Cultura política, direitos e política social. In \_\_\_\_\_ Ivanete Boschetti *et al.* **Política Social no Capitalismo. Tendências Contemporâneas**. São Paulo: Cortez: 2009.

OLIVEIRA, Ednéia Alves de. **A política de emprego no Brasil: o caminho da flexinsegurança**. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 111, p. 493-508, jul./set. 2012.

OLIVEIRA, Francisco de. **O Estado e a exceção ou o estado de exceção?** R. B. Estudos urbanos e regionais, v. 5, n. 1 - maio 2003.

\_\_\_\_\_. O culto a Moloch: Bresser Pereira e a Reforma Gerencial do Estado. In \_\_\_\_\_. Maria Inês Bravo, Potyara Amazoneida Pereira (organizadoras). **Política Social e Democracia**. São Paulo: Cortez; Rio de Janeiro: UERJ, 2008.

\_\_\_\_\_. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. **Crítica a razão dualista o ornitorrinco**. São Paulo: Boitempo, 2006.

OLIVEIRA, Vanessa Dias de. **As tecnologias e suas interfaces no campo como estratégia de controle do capital**. Dissertação de Mestrado. São Cristóvão/SE: NPGeo, 2007.

OFFE, Claus. **Trabalho & Sociedade: problemas estruturais e perspectivas para o futuro da sociedade do trabalho** (v. I: A crise; v. II: Perspectivas). Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1989.

\_\_\_\_\_. **Trabalho e Sociedade: Problemas Estruturais e Perspectivas para o Futuro da “Sociedade do Trabalho”**. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1989.

PAIVA, Vanilda Pereira. **Sobre o Conceito de Capital Humano**. Cadernos de Pesquisa (Fundação Carlos Chagas), São Paulo, v. 113, p. 185-192, n. 2001. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/cp/n113/a10n113.pdf>. Acesso: 11 de outubro de 2016.

PASSOS, Alessandro Ferreira dos; COSTANZI, Rogério Nagamine. **Proger Urbano: uma avaliação da geração de empregos informais**. Políticas sociais acompanhamento e análise. IPEA, 1998. p. 125-128.

PANIAGO, Maria Cristina Soares. **Mészáros e a incontrollabilidade do capital**. São Paulo: Instituto Luckács, 2012.

PAULANI, Leda Maria. **Brasil delivery: servidão financeira e estado de emergência econômico**. São Paulo: Boitempo, 2008. (Coleção Estado de Sítio).

**Pesquisa Nacional de Amostra por Domicílio Pnad/IBGE, 2004.**

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. **A reforma do Estado nos anos 1990: lógica e mecanismos de controle**. Cadernos Mare da Reforma do Estado volume 1. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. **Política Social Temas e Questões**. 2ed. São Paulo: Cortez, 2009.

\_\_\_\_\_. Utopias desenvolvimentistas e políticas sociais no Brasil. **(Neo) desenvolvimento e política social**. Revista Serv. Social e Sociedade. São Paulo: Cortez, n. 112, p.611-612, out./dez. 2012.

\_\_\_\_\_. **Política social do segundo pós-guerra: ascensão e declínio**. Campinas: Revista Serviço Social e Saúde, vol IX, n10, dez 2010.

\_\_\_\_\_. **A Política Social no contexto da seguridade social e do welfare state: A particularidade da Assistência Social**. Serviço Social e Sociedade, São Paulo, n.56, p. 60-76, 1998.

POCHMAN, Márcio. **O emprego na globalização. A nova divisão internacional do trabalho e os caminhos que o Brasil escolheu.** São Paulo: Boitempo, 2001.

\_\_\_\_\_. **Desempregados do Brasil.** In \_\_\_\_\_. ANTUNES, Ricardo (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2007.

\_\_\_\_\_. **O emprego no desenvolvimento da Nação.** São Paulo: Boitempo, 2008.

\_\_\_\_\_. **Desafios e limites das políticas de emprego no Brasil.** Porto Alegre: Ensaio FEE, vol. 9, n.º 1. 1998. p. 125-155

PIANA, Maria Cristina. **A construção do perfil do assistente social no cenário educacional.** São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

PIKETTY, Thomas. **O capital no século XXI.** Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

POLANYI, Karl. **A grande Transformação. As origens de nossa época.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

POULANTZAS, Nicos. **O Estado, o poder e o socialismo.** São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PRADO JUNIOR, Caio. **História Econômica do Brasil.** São Paulo: Brasiliense, 2006.

RAMOS, Carlos Alberto. **Políticas de Geração de Emprego e Renda. Justificativas teóricas, contexto histórico e experiência brasileira.** Brasília: Série textos para discussão nº 277/ UNB, 2003.

RIFKIN, Jeremy. **O fim dos empregos: o declínio inevitável dos níveis dos empregos e a redução da força global de trabalho.** São Paulo: Makron Books, 1995.

ROSSO, Sadi Dal. **Mais Trabalho! A intensificação do labor na sociedade contemporânea.** São Paulo: Boitempo, 2008.

RUBIN, Isaak Ilich. **A teoria marxista do valor.** São Paulo: Brasiliense, 1980.

SAES, Décio Azevedo Marques de. **Cidadania e capitalismo: uma crítica à concepção liberal de cidadania.** Crítica Marxista (São Paulo), São Paulo - SP, n.16, p. 9-38, 2000.

SACHS, Ignacy. **Inclusão pelo trabalho. Desenvolvimento humano, trabalho decente e o futuro dos empreendedores de pequeno porte.** Rio de Janeiro, Garamond, 2003.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo.** São Paulo: Revista do Serviço. Social n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

\_\_\_\_\_. **Fundo Público e o financiamento das Políticas Sociais no Brasil.** Londrina: Revista do Serviço Social vol. 14, n.2, jan./jun. 2012 p. 04-22,

\_\_\_\_\_. **Fundo público e seguridade social.** São Paulo: Cortez, 2010.

SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. In **(Neo) desenvolvimentismo & política social.** Revista Serviço Social & Sociedade, São Paulo, n.112, p 672-688, out/dez 2012.

SANTOS, Ana Rocha. **O desvelar das contradições do modelo de descentralização: as interfaces escalares na conformação do sistema único de saúde em Sergipe.** São Cristóvão: NPGEIO/Tese de Doutorado, 2008.

SANTOS, Boaventura de Souza. **Pela mão de Alice. O social e o político na pós-modernidade.** Porto: Edições Afrontamentos, 1999.

\_\_\_\_\_. **Crítica da razão indolente: contra o desperdício da experiência.** São Paulo: Cortez, 2002.

SANTOS, Joseane Soares. **“Questão social”: particularidades do Brasil..** São Paulo: Cortez, 2012. (Coleção biblioteca do Serviço Social, vol. 6)

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade.** (São Paulo: Cia das Letras, 2000.

SERRA, Rose M. Souza. Enfrentamento do Desemprego /Sub-Emprego - Alternativas de Trabalho/Renda na atual Conjuntura Brasileira. In\_\_\_\_\_. CASTRO, Alba; FREIRE, Lúcia Maria. B.; FREIRE, Silene M.(Org.). **Serviço Social, Política Social e Trabalho: desafios e perspectivas para o século XXI.** 1ed.São Paulo: Cortez / UERJ, 2006, p. 202-217

\_\_\_\_\_. **A política pública de emprego, trabalho e renda no Brasil: estrutura e questões.** Revista Políticas Públicas. São Luís, vol. 13, n° 2, p 245-254 jul/dez. 2009.

\_\_\_\_\_. **A Política Pública de Emprego, Trabalho e Renda Sentido e Repercussões sociais.** Sociedade em Debate (UCPel), v.16, p. 63-78, 2010.

\_\_\_\_\_. **A política pública de emprego, trabalho e renda limites e possibilidades.** Rio de Janeiro: Syn (Thesis), vol.5, nº 1, 2012, p.111-122.

SOUZA, Marcelo Alvares de. **O colapso das políticas de emprego no Brasil: causas e perspectivas.** Revista de Ciências Sociais (Política e Trabalho), nº 44, Janeiro/Junho de 2016, p. 283-298. Disponível em [http://periodicos.ufpb.br/index.php/politicaetrabalho/article/view/24634]. Acesso 13 de janeiro de 2016.

SILVA, Clébia Mardônia Freitas. **As múltiplas faces da exclusão na política de microcrédito para geração de trabalho e renda.** Série BNB Teses e Dissertações nº 29. Fortaleza: Banco do Nordeste do Brasil, 2011.

SILVA, Lenyra Rique da. **Do senso-comum à Geografia Científica.** São Paulo: Contexto: 2004.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; IAZBEK, Maria Carmelita. **Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporâneo.** São Paulo: Cortez; São Luís/MA, 2008.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e; YAZBEK, Maria Carmelita; GIOVANNI, Geraldo Di. **A Política Social Brasileira no Século XXI. A prevalência dos programas de transferência de renda.** São Paulo: Cortez, 2012.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. **Origem e Desenvolvimento do Welfare State.** Revista de Políticas Públicas São Luís, MA, 1995. v. 1, n.1, p. 77-104.

SILVA, Sandro Pereira; GOES, Fernanda Lira e ALVAREZ, Albino Rodrigues. **Situação social das catadoras e catadores do material reciclável e reutilizável.** IPEA/ MTE, 2013.

SMITH, Neil. **Desenvolvimento Desigual. Natureza, capital e a produção do espaço.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

TAVARES. Maria Augusta. **Os fios (in) visíveis da produção capitalista. Informalidade e precarização do trabalho.** São Paulo: Cortez, 2004.

THÉBAUD-MONY, Annie; DRUCK, Graça. Terceirização: a erosão dos direitos dos trabalhadores na França e no Brasil. In \_\_\_\_\_. DRUCK, Graça e FRANCO, Tânia (orgs.). **A perda da razão social do trabalho: terceirização e precarização.** São Paulo: Boitempo, 2007.

THEODORO, Mário Lisboa. **Os programas de apoio ao setor informal no Nordeste.** Planejamento e políticas públicas (IPEA), Brasília, v. 12, p. 147-164, n. 1995.

THOMAZ JÚNIOR, Antonio. **O mundo do trabalho e as transformações territoriais: os limites da “leitura” geográfica.** São Paulo: FCT/UNESP Presidente Prudente, 2002.

\_\_\_\_\_. **A Geografia do mundo do trabalho na viragem do século XXI.** Florianópolis: Geosul. v. 19, n. 37, p 7-26, jan/jun. 2004.

THOMPSON, E. P. **A formação da classe operária inglesa, 1: a árvore da liberdade.** São Paulo: Paz e Terra, 2015.

TOLEDO, Enrique de La Garza. Neoliberalismo e Estado. *In* \_\_\_\_\_ > LAURELL, Asa Cristina (Org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo.** São Paulo: Cortez, 1997.

VALÊNCIA, Adrián Sotelo. **Reestruturação do mundo do trabalho: superexploração e novos paradigmas organizacionais.** Uberlândia: EDUFU, 2009.

VASAPOLLO, Luciano. O trabalho atípico e a precariedade: elemento estratégico determinante do capital no paradigma pós-fordista. *In* \_\_\_\_\_. ANTUNES, Ricardo (Org.). **Riqueza e miséria do trabalho no Brasil.** São Paulo: Boitempo, 2006.

VIANA, Nildo. **A Constituição das Políticas Públicas.** Plurais (Anápolis), v. 1, p. 94-112, 2006.

VIDAL, Francisco Baqueiro. Estado, políticas públicas e mundo do trabalho na etapa regressiva do capitalismo. *In* \_\_\_\_\_. Vidal, Francisco Baqueiro; BRAGA, Thaiz Silveira; SOUZA, Laumar Neves de. (Org.). **Trabalho em Questão.** Ed. Salvador: SEP, 2010, v. 1, p. 243-262.

VIOTTI, Eduardo Baumgratz. **A economia e o Estado capitalista.** Petrópolis: Vozes, 1986.

VIEIRA, Evaldo. **Os direitos e a política social.** São Paulo: Cortez, 2004.

YAZBEK, Maria Carmelita. **Estado e Políticas Sociais.** Praia Vermelha (UFRJ), v.18, p. 72-94, 2008.

WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo.** São Paulo: Boitempo Editorial, 2010.



## ANEXOS

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**  
**ALUNA: VANESSA DIAS**  
**QUESTIONÁRIO CARE**

1) NOME: \_\_\_\_\_ IDADE: \_\_\_\_\_ SEXO: ( ) M ( ) F

2) ESCOLARIDADE: ( ) Analfabeto ( ) 1 Grau incompleto ( ) 1 Grau completo ( )  
2 grau incompleto ( ) 2 grau completo ( ) superior ( ) superior incompleto ( )  
superior completo

3) PROFISSÃO:

\_\_\_\_\_

4) Naturalidade:

\_\_\_\_\_

5) ESTADO CIVIL: Solteiro ( ) Casado ( ) Divorciado ( )

6) FILHOS: ( ) Não tem Sim: 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5 ou mais ( )

7) Como veio trabalhar na CARE? No que trabalhava antes?

\_\_\_\_\_

8) Faz quanto tempo que trabalha na cooperativa? Que tipo de trabalho executa?

\_\_\_\_\_

9) Renda média obtida:

( ) Menos de 1 SM ( ) 1 SM ( ) 1,5 SM ( ) 2 ou mais salários

Carteira Assinada: Sim ( ) Não ( )

É beneficiário do Bolsa família: Sim ( ) Não ( )

10) Se a CARE não existisse como você estaria vivendo? Qual a importância da  
Cooperativa na sua vida?

\_\_\_\_\_

11) Você tem vontade de trabalhar em outra coisa? ( ) Não

( ) Sim No

que? \_\_\_\_\_

12) Como você avalia a importância do seu trabalho para a sociedade?

\_\_\_\_\_

13) O que o poder público poderia fazer para melhorar a Cooperativa?

\_\_\_\_\_

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA  
ALUNA: VANESSA DIAS**

**ENTREVISTA - GESTORES FUNDAT**

- 1) Qual é a função que você desenvolve na FUNDAT?
- 2) Como você avalia o desemprego e a perspectiva de superá-lo?
- 3) De que maneira o PROGER-Urbano tem importância no combate ao desemprego em Aracaju?
- 4) O que você tem a dizer sobre as ações do Sistema Público de Emprego nos desdobramentos para o mercado de trabalho, inclusive de Aracaju?
- 5) Como tem sido a experiência do Credpovo?
- 6) O que tem a comentar sobre o empreendedorismo?
- 7) As ações da FUNDAT são necessárias na articulação do SPETR e suas políticas ativas e passivas?
- 8) Que desafios são enfrentados por vocês na execução do trabalho na Fundação? E sobre as políticas, caso específico do PROGER-Urbano?

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA  
ALUNA: VANESSA DIAS**

**ENTREVISTA - DIEESE**

- 1) Como você avalia o desemprego e a perspectiva de superá-lo?
- 2) De que maneira o PROGER-Urbano tem importância no combate ao desemprego em Aracaju?
- 3) O que você tem a dizer sobre as especificidades no mercado de trabalho em Aracaju, a partir das ações do Sistema Público de Emprego, via política de crédito?
- 4) Qual o papel dos microempreendimentos em Aracaju?
- 5) O que dizer sobre o empreendedorismo, considerando a realidade aracajuana?
- 6) A disponibilidade do crédito é uma alternativa ao desemprego, pensando a perspectiva das políticas públicas para tal fim, como o PROGER-Urbano?
- 7) Quais setores mais tem gerado emprego em Aracaju desde 2009? O que muda pós-golpe?

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SERGIPE**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GEOGRAFIA**  
**ALUNA: VANESSA DIAS**

**ENTREVISTA – TRABALHADORES QUE TOMARAM EMPRÉSTIMO**

- 1) NOME: \_\_\_\_\_ IDADE: \_\_\_\_\_ SEXO: ( ) M ( ) F
- 2) ESCOLARIDADE: ( ) Analfabeto ( ) 1 Grau incompleto ( ) 1 Grau completo ( ) 2 grau incompleto ( ) 2 grau completo ( ) superior ( ) superior incompleto ( ) superior completo
- 3) PROFISSÃO:  
\_\_\_\_\_
- 4) Naturalidade: \_\_\_\_\_ -
- 5) ESTADO CIVIL: Solteiro ( ) Casado ( ) Divorciado ( )
- 6) FILHOS: ( ) Não tem Sim: 1 ( ) 2 ( ) 3 ( ) 4 ( ) 5 ou mais ( )
- 7) Com o que trabalha? Faz quanto tempo que vive do próprio negócio?
- 
- 8) Renda média obtida:  
( ) Menos de 1 SM ( ) 1 SM ( ) 1,5 SM ( ) 2 ou mais salários  
( ) Autônomo  
Carteira Assinada: Sim ( ) Não ( )  
É beneficiário do Bolsa família: Sim ( ) Não ( )  
Outros: \_\_\_\_\_
- 9) Você precisou tomar empréstimos para manter ou iniciar seu negócio?
- 
- 10) Você conhece o PROGER-Urbano e as demais políticas públicas do governo federal?
- 
- 11) Qual a sua experiência com o Credpovo da FUNDAT?
- 
- 12) Você tem vontade de trabalhar em outra coisa? ( ) Não  
( ) Sim  
Em que? \_\_\_\_\_